Niveau(x) d'enseignement: 7 Numéro EDUQ : 8370949
Centre d'intérêt: 130

Isabelle, Robert.

Les CEGEP, collèges d'Etat ou établissements autonomes? : l'évolution de l'autonomie des cégeps de 1967 à 1982 / Robert Isabelle ; [pour le Conseil des collèges]. -- Québec : Le Conseil, 1982.
334 p. ; 28 cm + version abrégée (37 p.). -- (Etudes et réflexions sur l'enseignement collégial)

Code: 59-1541 ; 59-1542 (version abrégée). Bibliogr.: p. 327-334.

Cote Dewey: / Cote LC: /

Descripteur(s): *Relations collège-gouvernement *Partage des pouvoirs *Autonomie *Décentralisation *Questionnaire *Collégial (Niveau)

Identificateur(s) de nom: *Rapport Parent

Identificateur(s) de sujet: *Règlement no 3 *Loi 21 *Loi 24 *Loi 25

L'étude porte sur l'évolution, entre 1967 et 1982, des pouvoirs dévolus aux cégeps. Il s'agit d'illustrer les modifications subies par le pouvoir local des collèges en relation avec les autres instances principales de pouvoir et de décisions que sont le ministère de l'Education, les fédérations syndicales et la Fédération des cégeps. Descriptive et analytique, l'étude indique la réalité vécue, les écarts entre les faits et les discours. Elle doit servir de base à un rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial qui, lui, sera plutôt d'ordre fondamental et s'interrogera sur le bien fondé de l'autonomie des collèges et sur ses conditions optimales de réalisation

L'étude s'appuie d'une part sur un examen des réglementations gouvernementale et ministérielle, d'autre part sur des entrevues réalisées avec des représentants des collèges, de la DGEC, de la Fédération nationale des enseignants du Québec et la Fédération des cégeps. Les questionnaires d'entrevue sont reproduits en annexe. Elle comprend cinq parties: 1. Les perspectives de départ (du ##Rapport Parent## au ##Document d'éducation no 3##); 2. L'évolution de l'autonomie locale sous le Règlement no 3 et la Loi 21 (1967-1979); 3. La révision des relations entre l'Etat et les cégeps (1978-1979); 4. L'évolution de l'autonomie locale sous la Loi 25 (1979-1982); 5. Les perspectives d'avenir.

Au cours de leurs quinze premières années d'existence, les cégeps se sont progressivement et substantiellement éloignés du statut d'établissement autonome que préconisaient pour eux le ##Rapport Parent## et le ##Document d'éducation no 3##. Ils sont devenus des établissements hybrides, à la fois collèges d'état et établissements autonomes, encore que la dimension collège d'état l'emporte désormais nettement. Cette situation incertaine engendre l'attentisme, la confusion des rôles, la manipulation, la frustration, les tensions

internes, le gaspillage d'énergie et de ressources, la démobilisation. En conclusion, l'ouvrage précise quelques grandes conditions d'un redressement de l'autonomie des cégeps.

Type de document: r
Auteur de l'analyse: ar

Les CÉGEP COLLÈGES D'ÉTAT ou ÉTABLISSEMENTS AUTONOMES?

L'évolution de l'autonomie des CÉGEP de 1967 à 1982

ROBERT ISABELLE

Conseil des collèges

Collection
Études et
réflexions
sur l'enseignement
collégial
1982-1983

E D U Q 8370949 A

LES CEGEP,
COLLÈGES D'ÉTAT
OU
ÉTABLISSEMENTS AUTONOMES?

L'évolution de l'autonomie des cégeps de 1967 à 1982

Robert Isabelle

1982

POURQUOI LA COLLECTION "ÉTUDES ET RÉFLEXIONS SUR L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL"?

Depuis sa création en 1979, le Conseil des collèges a surtout publié des avis, généralement en réponse aux demandes du ministre de l'Éducation.

Désormais, le Conseil veut mettre l'accent sur ses fonctions de recherche et d'animation, sur son rôle de porte-parole de tous les publics intéressés au développement de l'enseignement collégial au Québec.

C'est dans cet esprit que le Conseil des collèges a décidé de publier la collection "Études et réflexions sur l'enseignement collégial".

Par la publication de cette collection, le Conseil veut mettre à la disposition des intéressés des textes sur des sujets qu'il juge vitaux pour le développement de l'enseignement collégial.

Le lecteur ne doit donc pas considérer les documents de cette collection comme des prises de position officielle du Conseil des collèges. Il doit plutôt y voir la contribution du Conseil aux débats sur les grandes questions qui préoccupent ceux et celles qui, à différents titres, citoyens, parents, étudiants, enseignants, administrateurs, s'intéressent à l'enseignement collégial.

Le texte intégral du document sera reproduit en un petit nombre d'exemplaires. Mais, si le contenu le justifie, une version abrégée sera mise à la disposition d'un public plus large.

Le Conseil des collèges

REMERCIEMENTS

Pour mener à bien la présente étude, j'ai dû compter sur la collaboration de nombreuses personnes. Il m'est particulièrement agréable de souligner la collaboration ouverte, généreuse et aimable que m'ont accordée les représentants des collèges, les membres de la Direction générale de l'enseignement collégial, les représentants de la Fédération nationale des enseignants du Québec et ceux de la Fédération des cégeps. Je tiens à remercier de façon spéciale:

- Madame Lise Breton et monsieur Jean-Luc Roy, du Centre de documentation de CADRE, pour leur assistance technique,
- Monsieur Lucien Lelièvre, secrétaire du Conseil des collèges, et monsieur René Lapierre, professionnel au Conseil, pour leur contribution aux entrevues de groupe,
- Monsieur Armand Gingras, ancien secrétaire de la Commission de l'évaluation du Conseil et maintenant attaché au ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, pour son apport technique au niveau des questionnaires d'enquête et des entrevues de groupe, ainsi que pour ses encouragements tout au long du travail,
- Madame Rachel Routhier, de l'Université Laval, pour ses avis touchant la présentation de l'étude,
- Mesdames Johanne Landry, Louise Métivier et Lucie Roy, qui ont dactylographié la version préliminaire de l'étude,
- et madame Marie-Andrée Ayotte, qui en a dactylographié la version définitive.

Robert Isabelle

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. 15

A. SENS ET PORTÉE DE L'ÉTUDE 17

B. MÉTHODE DE L'ÉTUDE ET DÉROULEMENT DES TRAVAUX 18

1. Composition et rôle du groupe-conseil 18

2. Documentation écrite. 19

3. Enquête 19

3.1 Collèges 19

3.2 Digec, F.N.E.Q., Fédération des cégeps 20

C. PLAN DE L'ÉTUDE 22

PREMIÈRE PARTIE: LES PERSPECTIVES DE DÉPART. 23

INTRODUCTION. 25

A. RAPPORT PARENT (1964) 27

1. Notion de service public. 27

2. Responsabilité complémentaire et solidaire du Ministère et de corporations autonomes. 29

3. Conditions de fonctionnement efficace et démocratique du système. 31

4. Composition du conseil d'administration 33

5. Relations entre l'État et les instituts 33

5.1 Affaires administratives 33

5.2 Affaires financières 34

5.3 Affaires pédagogiques. 35

5.4 Affaires de relations de travail et de ressources humaines. 36

5.5 Affaires étudiantes 37
5.6 Éducation des adultes 38
6. Conclusions 41

B. RÈGLEMENT NO 3 (1966) 42
1. Élaboration 43
1.1 COPEPP 43
1.2 Conseil supérieur de l'éducation 46
1.3 Fédération des collèges classiques 46
2. Adoption du Règlement no 3 44
3. Conclusions 45

C. LOI DES COLLÈGES D'ENSEIGNEMENT GÉNÉRAL ET PROFESSIONNEL (1967) 46
1. Élaboration de la loi 46
1.1 COPEPP 46
1.2 Conseil supérieur de l'éducation 46
1.3 Fédération des collèges classiques 47
1.4 Syndicats 47
1.5 Autres organismes 48
2. Adoption de la loi 48
2.1 Nature juridique du cégep 48
2.2 Structures administratives 49
2.3 Pouvoirs du cégep 50
2.3.1 Affaires administratives et financières 51
2.3.2 Autres domaines 52
3. Conclusions 54

D. DOCUMENT D'ÉDUCATION NO 3 56
1. Nature juridique du cégep 56
2. Pouvoirs du cégep 57
3. Conclusions 59

CONCLUSIONS DE LA PREMIÈRE PARTIE 61

DEUXIÈME PARTIE: L'ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE LOCALE SOUS LE RÈGLEMENT NO 3 ET LA LOI 21 (1967-1979) 63

INTRODUCTION 65

A. AFFAIRES ADMINISTRATIVES 67

1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation 67

2. Autonomie dévolue aux cégeps 67

2.1 Interventions ministérielles 67

2.2 Pouvoirs des collèges 68

3. Autonomie exercée par les collèges 70

4. Conclusions 72

B. AFFAIRES FINANCIÈRES ET MATÉRIELLES 73

1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation 73

1.1 Historique 73

1.2 Conclusions 75

2. Autonomie dévolue aux collèges 76

2.1 Interventions gouvernementales 76

2.1.1 Budgets 76

2.1.2 Transactions immobilières 77

2.1.3 Projets de construction et de réaménagement 77

2.2 Pouvoirs des collèges 78

2.2.1 Pouvoirs au départ 78

2.2.2 Augmentation des pouvoirs 79

2.2.3 Élargissement souhaité par les collèges 80

2.3 Conclusions 82

3. Autonomie exercée par les collèges 82

4. Conclusions 84

C. AFFAIRES PÉDAGOGIQUES (ENSEIGNEMENT RÉGULIER) 85

1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation 85

1.1 Régime pédagogique 86
1.1.1 Historique. 86
1.1.2 Conclusions 92
1.2 Répartition des programmes entre les collèges. 94
1.2.1 Historique. 94
1.2.2 Conclusion 98
1.3 Système d'élaboration et de révision des programmes. 99
1.3.1 Historique. 99
1.3.2 Conclusions 100
1.4 Autres éléments de réglementation. 101
2. Autonomie dévolue aux collèges. 102
2.1 Interventions du Ministère 102
2.2 Pouvoirs des collèges. 102
2.2.1 Pouvoirs au départ. 102
2.2.2 Pouvoirs acquis 103
2.2.3 Pouvoirs diminués ou perdus 104
2.3 Conclusions. 106
3. Autonomie exercée par les collèges. 107
3.1 Dépassement de l'autonomie 107
3.2 Autonomie non pleinement exercée 108
4. Conclusions 111
D. AFFAIRES DE RELATIONS DE TRAVAIL ET DE RESSOURCES HUMAINES. 111
1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation. 111
1.1 Personnels de direction. 112
1.1.1 Historique. 112
1.1.2 Conclusions 114
1.2 Personnels syndiqués 115
1.2.1 Historique. 115
1.2.2 Conclusions 120
2. Autonomie dévolue aux cégeps. 122
2.1 Interventions gouvernementales 122

2.1.1 Réglementation concernant les personnels de direction 122
2.1.2 Conventions collectives 122
2.2 Pouvoirs des collèges. 124
2.2.1 Personnels de direction 124
2.2.2 Personnels syndiqués. 126
2.3 Conclusions. 127
3. Autonomie exercée par les collèges. 127
3.1 Facteurs externes. 127
3.2 Facteurs internes. 128
4. Conclusions 129

E. AFFAIRES ÉTUDIANTES 130
1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation. 130
1.1 Historique 130
1.2 Conclusions. 133
2. Autonomie dévolue aux collèges. 133
2.1 Interventions du Ministère 133
2.2 Pouvoirs des collèges. 134
2.2.1 Orientations et structure d'organisation. 134
2.2.2 Objectifs et activités des services 135
2.3 Conclusions. 136
3. Autonomie exercée par les collèges. 137
4. Conclusions 138

F. ÉDUCATION DES ADULTES 138
1. Partnership dans l'élaboration des éléments de la réglementation 138
1.1 Historique 138
1.2 Conclusions. 146
2. Autonomie dévolue aux cégeps. 146
2.1 Contrôles. 146
2.2 Pouvoirs des cégeps. 147
2.2.1 Objectifs et structure d'organisation. 147

2.2.2 Affaires pédagogiques 148
2.2.3 Affaires de relations de travail et de ressources humaines. 150
2.2.4 Affaires financières et matérielles 151
2.3 Conclusions. 152
3. Autonomie exercée par les collèges. 153
4. Conclusions 154

CONCLUSIONS DE LA DEUXIÈME PARTIE 157

TROISIÈME PARTIE: LA RÉVISION DES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES CEGEP (1978-1979). 161

INTRODUCTION. 163

A. PROJET DU GOUVERNEMENT À L'ENDROIT DES CEGEP. 167
1. Bilan gouvernemental. 167
2. Grandes orientations. 168
3. Mesures concrètes 168
3.1 Structures administratives du cégep. 169
3.1.1 Conseil d'administration. 169
3.1.2 Directeur général 170
3.1.3 Directeur des services pédagogiques 170
3.2 Modifications à la réglementation et aux pouvoirs des collèges et du gouvernement. 170
3.2.1 Affaires administratives. 170
3.2.2 Affaires financières et matérielles 170
3.2.3 Affaires pédagogiques 171
3.2.4 Affaires de relations de travail et de ressources humaines. 173
3.2.5 Affaires étudiantes 173
3.2.6 Éducation des adultes 174
3.3 Conseil des collèges 174
4. Conclusions 175

B. LOI SUR LE CONSEIL DES COLLÈGES (22 juin 1979). 178
1. Élaboration 178
2. Sanction de la Loi 24 180
2.1 Composition. 180
2.2 Commissions. 180
2.3 Fonctions. 181
3. Conclusions 181
C. LOI MODIFIANT LA LOI DES CEGEP (22 juin 1979) 182
1. Élaboration 182
1.1 Association des directeurs généraux des collèges. 182
1.2 Fédération des associations de parents des cégeps 183
1.3 Association nationale des étudiants du Québec. . . 183
1.4 Conférence des présidents de conseil des cégeps 183
1.5 Centrale de l'enseignement du Québec 183
1.6 Conseil des universités. 184
1.7 Conseil supérieur de l'éducation 184
1.8 Fédération des cégeps. 184
2. Sanction. 185
2.1 Structures administratives 185
2.2 Interventions gouvernementales 186
2.3 Pouvoirs locaux. 187
3. Conclusions 187

CONCLUSIONS DE LA TROISIÈME PARTIE. 191

QUATRIÈME PARTIE: L'ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE LOCALE SOUS LA LOI 25 (1979-1982) 193

INTRODUCTION. 195

A. AFFAIRES ADMINISTRATIVES. 197

1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation. 197
2. Interventions gouvernementales. 197
3. Autonomie exercée par les collèges. 198
4. Conclusions 199

B. AFFAIRES FINANCIÈRES ET MATÉRIELLES 200
1. Historique. 200
2. Conclusions 202

C. AFFAIRES PÉDAGOGIQUES 203
1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation. 203
1.1 Régime pédagogique 203
1.2 Création et répartition des programmes 204
1.3 Élaboration et révision des programmes 204
1.4 Autres éléments. 205
2. Autonomie dévolue aux collèges. 205
3. Conclusions 206

D. AFFAIRES DE RELATIONS DE TRAVAIL ET DE RESSOURCES HUMAINES. 207
1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation. 207
1.1 Personnel de cadre et de gérance 207
1.2 Personnels syndiqués 209
2. Autonomie dévolue aux cégeps. 210
2.1 Cadres et gérants. 210
2.2 Enseignants. 211
3. Autonomie exercée par les collèges. 211
4. Conclusions 211

E. AFFAIRES ÉTUDIANTES 212
1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation. 212
2. Autonomie dévolue aux cégeps. 214
3. Conclusions 215

F. ÉDUCATION DES ADULTES 216

1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation. 216
2. Autonomie dévolue aux cégeps. 217
3. Conclusions 218

CONCLUSIONS DE LA QUATRIÈME PARTIE. 219

CINQUIÈME PARTIE: LES PERSPECTIVES D'AVENIR. 223

INTRODUCTION. 225

A. RISQUE QUE LES CEGEP DEVIENNENT DES COLLÈGES D'ÉTAT 227

B. REFUS DES COLLÈGES D'ÉTAT 229

C. CONDITIONS D'UN REDRESSEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE. 230

CONCLUSIONS DE LA CINQUIÈME PARTIE. 233

CONCLUSIONS 235

A. RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES CEGEP: UN PROJET AVORTÉ. . . 237

B. CHOIX URGENT ET DIFFICILE À FAIRE 243

C. QUELQUES GRANDES CONDITIONS D'UN RETOUR AU PROJET INITIAL TOUCHANT LES RELATIONS DE L'ÉTAT ET DES CEGEP . . . 245

ANNEXE I: MODIFICATIONS AUX CONTRATS 253

ANNEXE II: QUESTIONNAIRES D'ENQUÊTES 257

LISTE DES SOURCES CONSULTÉES. 325

INTRODUCTION

A. SENS ET PORTÉE DE L'ÉTUDE

En commandant la présente étude sur l'autonomie des cégeps, le Conseil des collèges en a clairement explicité le sens et la portée.

> *Dans le cadre d'une étude sectorielle à l'intérieur d'une étude plus vaste sur Les collèges et leur milieu, il s'agit de suivre l'évolution du pouvoir dévolu aux collèges sur une période de 15 années, de 1967 à 1982.*
>
> *Il s'agit d'illustrer les modifications subies par le pouvoir local des collèges en relation avec les trois autres instances principales de pouvoir et de décisions qui interfèrent avec les instances locales que sont les collèges, à savoir avec le ministère de l'Éducation, avec les fédérations syndicales et avec la Fédération des cégeps.*
>
> *En particulier, il s'agira de vérifier l'évolution ou l'écart possible entre d'une part la loi des collèges, le document d'éducation numéro 3 et les autres "discours officiels" concernant les collèges, et, d'autre part, les règlements, les directives, les ententes de travail, etc.* (1)

Plutôt d'ordre descriptif et analytique, l'étude indique la réalité vécue, les écarts entre les faits et les discours. Elle est destinée à servir de base à un rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial qui, lui, sera plutôt d'ordre fondamental et "s'interrogera sur le bien fondé de l'autonomie des collèges... et sur (ses) conditions optimales de réalisation." (2)

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DES COLLÈGES. (Procès-verbal de la réunion du 20 octobre 1981); annexe 81-26, p. 3.

(2) Ibid., p. 2.

B. MÉTHODE DE L'ÉTUDE ET DÉROULEMENT DES TRAVAUX

Commencée au début de novembre 1981, l'étude a duré quelque huit mois.

Dès le départ, un groupe-conseil fut mis sur pied.

Les matériaux nécessaires à l'étude furent rassemblés à partir de documents écrits et à partir d'une enquête auprès des cégeps ainsi qu'auprès d'organismes particulièrement concernés par l'étude, c'est-à-dire, la Direction générale de l'enseignement collégial, la Fédération nationale des enseignants du Québec et la Fédération des cégeps.

1. Composition et rôle du groupe-conseil

Le groupe-conseil comprenait quatre cadres de collèges différents, ayant une bonne connaissance de l'histoire du réseau et représentant quatre grands domaines d'activités: les affaires pédagogiques, les affaires de relations de travail et de ressources humaines, l'éducation des adultes, les affaires financières et matérielles.

Tout en laissant à l'auteur de l'étude l'entière maîtrise de son dossier, ce groupe de travail devait lui permettre de compléter son information, de vérifier ses hypothèses et d'en trouver de nouvelles.

Le 4 décembre 1981, le groupe donna son avis sur le type d'enquête à retenir et le projet de questionnaire d'enquête. En même temps, il suggéra une liste de répondants des collèges à partir des critères suivants: représentation des cégeps francophones et anglophones; représentation de la plupart des régions; répondants bien au fait de l'évolution du réseau; représentation majoritaire de directeurs généraux.

Par la suite, tout au cours de la rédaction de l'étude, les membres du groupe furent invités à transmettre leurs observations à l'auteur.

2. Documentation écrite

Entreprises dès le début de novembre 1981, la cueillette et l'analyse de la documentation écrite se sont poursuivies jusqu'au moment de la rédaction finale de l'étude.

Cette documentation se regroupait à l'intérieur de quatre catégories: études générales sur le sujet; documents concernant les relations entre l'État et les cégeps; réglementation gouvernementale et ministérielle; documents particuliers touchant le sujet de l'étude. (1)

3. Enquête

L'enquête avait pour but de recueillir des données pertinentes et objectives, illustrant l'évolution de l'autonomie locale, telle qu'elle a été vécue depuis 1967.

Le type d'enquête choisi fut celui d'une enquête par le biais d'entrevues de groupe. Outre que cette façon de procéder représentait une économie de temps, elle semblait mieux adaptée à la nature de l'étude. En effet, par la dynamique qu'elle comporte, elle permet aux participants de se rappeler nombre de faits pertinents, de mieux les situer et de mieux faire la part des choses.

Des questionnaires détaillés et spécifiques à chacun des groupes à rencontrer furent rédigés. (2)

3.1 Collèges

L'enquête au niveau des cégeps se fit en trois temps.

Dans un premier temps, il y eut cinq entrevues d'une journée avec des groupes représentant les affaires de relations de travail et de ressources humaines (7 janvier), l'éducation des adultes (8 janvier),

---

(1) Pour plus de détails, se reporter à la liste des sources consultées.

(2) On trouvera ces questionnaires dans l'annexe 2.

les affaires pédagogiques (12 janvier), les affaires financières et matérielles (13 janvier) et les affaires étudiantes (14 janvier). Chaque groupe comprenait quatre ou cinq cadres et un directeur général. Les schémas d'entrevue spécifiques à chaque groupe comportaient deux blocs de questions. Le premier bloc portait sur la participation des collèges à l'élaboration de la réglementation, ainsi que sur l'évolution de l'autonomie dévolue aux cégeps depuis 1967. À ce dernier point de vue, il s'agissait de préciser les éléments suivants relativement aux responsabilités majeures des divers domaines d'activités: 1) le degré actuel d'autonomie qu'ont les collèges par rapport à celui qu'ils ont eu dans le passé; 2) les facteurs qui ont influé sur l'autonomie locale en termes d'augmentation ou de diminution; 3) le degré d'autonomie estimé souhaitable par les collèges. Le deuxième bloc concernait la façon dont les collèges ont vécu l'autonomie locale et leurs prévisions de même que leurs attentes touchant son évolution à venir.

Par la suite, tous les participants de ces groupes furent invités à réagir à des documents de travail contenant les données qu'ils avaient fournies, en plus de données provenant de l'analyse de la documentation écrite. D'autres personnes du réseau firent également leurs observations sur certains de ces documents de travail.

Le 25 mars 1982, les cinq directeurs généraux ayant participé aux rencontres de janvier prenaient part à une autre entrevue d'une journée visant deux objectifs: recueillir des données relatives à l'évolution de l'autonomie locale dans les affaires administratives et connaître leurs réactions aux documents de travail ci-haut mentionnés. Pour l'essentiel, ces derniers leur parurent refléter fidèlement la réalité.

3.2 Digec, F.N.E.Q. et Fédération des cégeps

À la mi-avril, l'auteur de l'étude rencontra individuellement la directrice générale de la Digec et tous les directeurs de service.

Chaque rencontre dura au moins une heure et demie et se déroula selon un schéma d'entrevue comprenant les cinq blocs de questions suivants: 1) les rôles de la Digec; 2) le rôle et l'influence des collèges dans l'élaboration de la réglementation; 3) la nature de cette réglementation et la façon dont la Digec en assure le respect; 4) l'usage que les collèges ont fait de leur autonomie; 5) l'évolution prévisible et souhaitable de l'autonomie locale.

Au cours du mois de mai, il eut trois rencontres individuelles d'au moins deux heures chacune avec deux représentants de la Fédération nationale des enseignants du Québec. L'un est un enseignant qui a été agent négociateur lors de négociations de 1979-1980 et qui est à rédiger une thèse de doctorat sur les négociations collectives au niveau collégial. L'autre fait partie des cadres de la C.S.N. et, de 1968 à 1979, a joué un rôle de premier plan au niveau des syndicats d'enseignants des collèges. Le schéma d'entrevue comprenait quatre blocs de questions: 1) l'implication des collèges dans l'élaboration de la réglementation; 2) la centralisation des négociations des ententes de travail; 3) l'usage qu'ont fait les collèges de leur autonomie; 4) l'évolution future de l'autonomie locale.

Toujours au mois de mai, il eut deux entrevues individuelles avec des membres du service des relations de travail de la Fédération des cégeps sur le rôle et l'influence des collèges et de la Fédération dans l'élaboration et l'application des conventions collectives. Il eut une autre entrevue avec le Directeur général sur la restructuration de l'organisme, de même que sur le partnership des collèges et de l'État dans l'élaboration de la réglementation.

Ces diverses entrevues avec des personnes représentatives de la Digec, de la F.N.E.Q. et de la Fédération des cégeps permirent de compléter et de vérifier l'information recueillie antérieurement auprès des répondants des collèges et dans la documentation écrite.

C. PLAN DE L'ÉTUDE

L'étude obéit aux exigences d'une démarche historique et de ce qu'on pourrait appeler une analyse qualitative. Elle comprend cinq parties.

Toile de fond de l'étude, la première partie expose selon quelles perspectives officielles, au moment de l'implantation de ces établissements inédits que sont les cégeps, on envisage les relations entre l'État et eux ou, si on préfère, le partnership de l'État et des collèges et leurs pouvoirs respectifs.

En regard de ces perspectives, la deuxième partie décrit et analyse l'évolution de l'autonomie locale de 1967 à 1979, c'est-à-dire jusqu'au moment où la Loi des collèges d'enseignement général et professionnel est amendée.

Toujours par rapport aux perspectives de départ et compte tenu de l'important rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial publié en 1975 par le Conseil supérieur de l'éducation (rapport Nadeau), la troisième partie analyse la révision de ses relations avec les collèges à laquelle procède le gouvernement en 1978 et en 1979, d'abord par la publication de son Livre blanc sur l'enseignement collégial, puis par la promulgation de la Loi sur le Conseil des collèges et de la Loi modifiant la Loi des collèges d'enseignement général et professionnel.

La quatrième partie décrit et analyse l'évolution de l'autonomie locale entre 1979 et 1982, comparativement à ce qu'elle est devenue en 1979.

La cinquième partie rend compte des perspectives d'avenir touchant l'autonomie locale, telles qu'elles apparaissent aux répondants de l'enquête.

PREMIÈRE PARTIE

LES PERSPECTIVES DE DÉPART

INTRODUCTION

Au départ, la façon dont on entrevoit les relations entre l'État et les collèges ou, en d'autres termes, l'autonomie des cégeps, prend sa source dans le rapport Parent, dont la publication se termine en 1964.

Puis, elle s'exprime dans les trois documents gouvernementaux suivants:

- le Règlement numéro 3 relatif aux études pré-universitaires et professionnelles (1966);
- la Loi des collèges d'enseignement général et professionnel (1967);
- le Document d'éducation numéro 3 (1967).

A. RAPPORT PARENT (1964)

Les auteurs du rapport Parent font reposer la réforme du système d'enseignement sur la notion de service public. Ils préconisent que la responsabilité du système d'enseignement collégial soit assumée conjointement par l'État et des organismes distincts. Ils décrivent les conditions du fonctionnement efficace et démocratique du système. Ils donnent des indications concernant la composition du conseil d'administration des institutions appelées à dispenser l'enseignement collégial et les relations entre l'État et ces dernières.

1. Notion de service public (1)

Selon le juriste André de Laubadère, "une activité devient un service public lorsque les pouvoirs publics décident de l'assurer pour donner satisfaction à un besoin qui sans cela serait insatisfait, mal satisfait ou insuffisamment satisfait." (2) Si la notion traditionnelle impliquait la gestion directe de cette activité par les pouvoirs publics, la notion moderne est différente. Pour celle-ci, il y a service public dès lors qu'une activité est destinée à satisfaire un besoin d'intérêt général et que l'État en assure le contrôle positif, fût-elle gérée par un organisme public ou par un organisme privé.

Voici en quels termes Patrice Garant définit la notion de contrôle positif.

> *Si toute activité assumée par l'Administration est en principe un service public, sauf de rares exceptions, au moins dans le contexte québécois, on ne peut pas dire que toute activité contrôlée par l'autorité publique soit également un service public.*

---

(1) Le paragraphe qui suit s'inspire directement de l'étude de Dominique NOCAUDIE intitulée "Conceptions administratives du rapport Parent et conséquences juridiques générales", dans Étude administrative des CEGEP. Québec, Direction générale de l'enseignement collégial, juin 1969, 47 p.

(2) Cité par D. NOCAUDIE, ibid., p. 4.

> *Car il existe diverses sortes de contrôles. D'après le but du contrôle, il faut distinguer le contrôle purement négatif, destiné à vérifier l'application des lois et règlements, à poser des limites à une activité qui pourrait être préjudiciable au bien commun; cette forme de contrôle ne transforme pas l'activité contrôlée en service public. Relèvent de ce contrôle, les polices générales et spéciales, qui couvrent le champ des activités simplement réglementées. Il y a d'autre part, le contrôle positif, qui, lui seul, est l'un des éléments du service public. La conjonction d'un but d'intérêt général avec le contrôle positif de l'Administration transforme une activité en Service public... Le contrôle positif de prise en charge est celui qui fait participer l'organisme contrôlé à une mission de Service public.* (1)

Trois traits essentiels caractérisent le service public: la continuité, parce qu'il est toujours indispensable aux citoyens; l'adaptabilité, parce qu'il doit s'adapter à tout moment aux exigences de l'intérêt général; l'égalité, parce que tous les citoyens doivent être à même de s'en prévaloir. (2)

Or, telle est bien la façon dont les auteurs du rapport Parent considèrent l'enseignement. Le besoin d'intérêt général existe, affirment-ils, et on ne peut compter sur l'initiative privée pour le satisfaire. (3) Aussi font-ils du ministère de l'Éducation le pivot de la réforme du système d'enseignement.

---

(1) GARANT, Patrice. Essai sur le service public au Québec. Québec, Université Laval, 1966, p. 26.

(2) NOCAUDIE, D., op. cit., pp. 26 et suivantes.

(3) QUÉBEC (PROVINCE). GOUVERNEMENT. Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement de la Province de Québec. Tome I, par. 125. - Dans la suite du texte, les références au rapport Parent seront identifiées par les initiales R.P.

2. Responsabilité complémentaire et solidaire du Ministère et de corporations autonomes

Pour les auteurs du rapport, le Ministère pourrait bien assurer directement l'enseignement conçu comme service public. Ce n'est toutefois pas ce qu'ils recommandent. Ils proposent plutôt que l'enseignement soit dispensé par des organismes distincts et que le Ministère en assume la direction et la coordination générales. (1)

L'existence d'organismes distincts du pouvoir central, soulignent-ils, est une question secondaire en soi. Ils ne sont "qu'un instrument pour le bon fonctionnement du système... Aussi la mesure d'autonomie locale et de décentralisation...auront-elles à être déterminées en dernière analyse par les nécessités nouvelles de l'enseignement." (2)

Mais, ajoutent-ils aussitôt, diverses raisons font précisément que l'autonomie locale s'impose "pour le bon fonctionnement du système". Il s'agit là d'une longue tradition et de la base du système d'enseignement dans l'ensemble de l'Amérique du Nord. Elle permet une participation large et active de la population. Les établissements autonomes constituent des intermédiaires entre les populations locales et le pouvoir central qui leur paraît lointain et inaccessible. Plus que ce dernier, ils sont au fait des conditions, des besoins et des problèmes de leur milieu et susceptibles de prendre des initiatives heureuses touchant la qualité de la formation. (3) Aussi recommandent-ils que "les instituts... soient confiés à des corporations publiques constituées de façon à jouir d'une indépendance et d'une liberté d'action suffisantes vis-à-vis de l'État." (4) Dans

---

(1) R.P., tome III, par. 357 et 358; rec. 64, 67 et 68.

(2) Ibid., par. 36.

(3) Ibid., par. 37, 38, 39, 40.

(4) Ibid., par. 35.

un autre endroit du rapport, ils s'expliquent en des termes encore plus explicites sur la nature juridique et l'autonomie des instituts:

> *On peut bien imaginer [le Ministre] créant lui-même directement les instituts nécessaires comme établissements d'État. Ce serait cependant s'engager dans la voie d'une centralisation à laquelle on n'a pas été habitué ici par tradition et qui paraît répugner à la population... Nous sommes ainsi conduits à recommander que le soin d'organiser et d'administrer l'institut appartienne dans chaque région à une corporation de caractère public, contrôlée par l'État, mais constituant un organisme administratif distinct, et dans la composition de laquelle les corps intermédiaires de la région seraient régulièrement appelés à dire leur mot.* (1)

> *... si l'institut doit s'appuyer à la fois sur le Ministère et sur les structures régionales, la corporation qui l'administre et le dirige doit par ailleurs se sentir suffisamment libre de l'un et de l'autre... Elle devra se sentir assez libre du Ministère pour défendre devant lui de nouvelles propositions, présenter des innovations, réclamer des augmentations budgétaires; bref, elle ne doit pas agir comme une simple créature ou comme un organe du gouvernement.* (2)

Jusqu'à maintenant, font observer les auteurs du rapport, l'État s'est associé aux institutions d'enseignement. Désormais, ce sont les institutions qui sont associées à l'État pour assurer de façon durable à l'ensemble de la population un enseignement de qualité répondant à ses besoins. Dès lors, il faut envisager la "décentralisation" autrement qu'on ne l'a fait dans le passé:

> *On ne peut plus... concevoir les administrations locales de la même façon qu'autrefois: elles sont maintenant associées à l'État central et participent en quelque sorte très étroitement à sa juridiction. On comprend alors que la notion de*

---

(1) R.P., tome I, par. 287.

(2) Ibid., par. 288.

décentralisation en soit profondément modifiée. Il ne s'agit plus en effet de départager deux niveaux d'autorité nettement distincts et indépendants l'un de l'autre; il faut plutôt chercher un nouvel équilibre entre deux autorités complémentaires et nécessairement solidaires. (1)

3. Conditions du fonctionnement efficace et démocratique du système

En faisant du ministère de l'Éducation le maître d'oeuvre du système d'enseignement, les auteurs du rapport Parent sont conscients de poser un problème délicat. Comment, demandent-ils, relier tout le système "à une seule unité administrative sous l'autorité d'un ministre responsable devant le Parlement et devant le peuple, tout en sauvegardant l'autonomie légitime des corps publics et des institutions privées?" (2) La solution qu'ils envisagent comporte un double volet: la création d'un Conseil supérieur de l'éducation et la répartition des grands champs de responsabilités entre le Conseil, le Ministère et les institutions d'enseignement.

La création d'un Conseil s'impose, avancent-ils, pour neutraliser la tendance naturellement centralisatrice et les préoccupations électorales du Ministre. Organisme indépendant, le Conseil aura pour rôle d'assister le Ministre et son autorité morale sera suffisante pour qu'au besoin il puisse lui faire contrepoids. (3)

Par ailleurs, ils distinguent trois grands domaines de responsabilités, qu'ils attribuent respectivement au Conseil, au Ministère et aux institutions.

La direction d'un système scolaire comporte trois étapes qui pourraient être décrites comme suit:
- *élaboration des orientations d'ensemble en fonction des besoins immédiats ou futurs;*
- *discussion des projets de loi au cours de*

---

(1) R.P., tome III, par. 45.

(2) R.P., tome I, par. 145.

(3) Ibid., par. 134, 136, 137, 138, 140. Voir aussi chap. VII.

laquelle le gouvernement évalue les projets scolaires dans une perspective politique et économique plus générale;

. *application des lois par les organismes intéressés.*

La politique scolaire devrait se préparer en collaboration avec les groupes sociaux qui ont des responsabilités en éducation: les églises, les parents, les corps enseignants, le monde du travail, etc., avec ces personnes les plus expertes dans ce genre de questions, avec les citoyens éclairés qui représentent la société. Le Conseil des ministres a la responsabilité de proposer des projets de loi et la législature celle de les discuter et de les voter. Leur mise en vigueur relève des fonctionnaires et des corps publics ou privés qui ont juridiction sur l'enseignement... Chacune de ces étapes est nécessaire à la bonne marche d'un système d'éducation. (1)

Ainsi, il revient au Conseil supérieur de l'éducation de consulter la population, de tenir le gouvernement au courant de ses attentes, (2) "de maintenir le système d'enseignement en contact avec l'évolution de la société, d'indiquer les changements à opérer et d'inspirer des plans à long terme." (3)

Le Ministre a la responsabilité de planifier, de coordonner et de proposer des projets de loi. Les fonctionnaires et les institutions d'enseignement ont à appliquer les lois.

Le système d'enseignement donnera tous les résultats escomptés, soulignent les auteurs du rapport, s'il s'appuie sur un conseil consultatif, un ministère bien structuré et une direction "décentralisée". (4)

---

(1) R.P., tome 1, par. 132.

(2) Ibid., par 178.

(3) Ibid., par. 176.

(4) Ibid., par. 136 à 143.

4. Composition du conseil d'administration

Le conseil d'administration de la corporation doit avoir la confiance de l'État et être représentatif du milieu. En même temps, "il doit se sentir suffisamment libre de l'un et de l'autre". Afin de concilier tout ceci, les auteurs du rapport suggèrent qu'il

> *soit constitué de membres nommés par le ministre de l'Éducation, sur la proposition des organismes régionaux intéressés... On pourrait réserver au ministre de l'Éducation la nomination exclusive d'un ou deux membres. Pour être efficace, ce conseil d'administration ne devrait pas compter plus d'une douzaine de membres nommés pour un mandat limité de cinq ans, renouvelable une seule fois.* (1)

5. Relations entre l'État et les instituts

Le rapport Parent contient un certain nombre d'indications touchant les relations du pouvoir central et des instituts, dans les domaines suivants:

- les affaires administratives;
- les affaires financières;
- les affaires pédagogiques;
- les affaires de relations de travail et de ressources humaines;
- les affaires étudiantes;
- l'éducation des adultes.

5.1 Affaires administratives

La création et la répartition des instituts relèvent de l'État. (2) Ne comprenant que des membres de l'extérieur, le Conseil nomme le personnel de direction. Il négocie et signe les ententes avec les

---

(1) R.P., tome II, par. 288.

(2) Ibid., par. 287 et 299.

diverses institutions concernées lors de l'implantation d'un institut. Il en planifie les développements futurs. Il l'administre avec l'assistance du Ministère, (1) celui-ci se gardant "d'intervenir trop directement, de crainte d'inhiber l'initiative locale." (2)

5.2 Affaires financières

Le financement des instituts est principalement assuré par des subventions gouvernementales, selon un plan qui "devra être établi par le Ministère en collaboration avec les instituts." (3)

Les normes budgétaires sont elles aussi élaborées conjointement par le Ministère et les instituts et elles laissent beaucoup de latitude à ces derniers.

> *La corporation possédera... les pouvoirs nécessaires pour administrer l'institut en y introduisant des innovations, en y faisant des expériences; les normes budgétaires, tout en permettant un contrôle raisonnable par le ministère de l'Éducation, doivent laisser à chaque corporation une grande marge de manoeuvre dans l'utilisation des ressources mises à sa disposition par l'État. Ces normes de dépenses, et les normes d'organisation des services pédagogiques qu'elles impliquent, devront être élaborées conjointement par le Ministère et toutes les corporations d'institut de façon à assurer la coordination indispensable.* (4)

Si le gouvernement est le premier bailleur de fonds des instituts, il n'est pas le seul. Doivent aussi contribuer à leur financement les commissions scolaires régionales ou les conseils de développement scolaire, selon "un certain pourcentage de l'impôt foncier

---

(1) R.P., tome II, par. 289, 290, 291, 297.

(2) Ibid., par. 299.

(3) R.P., tome III, par. 546.

(4) Ibid.

perçu dans la région", (1) et les municipalités civiles bénéficiant de leur apport. (2) De plus, les instituts sont fortement encouragés "à faire appel aux organismes industriels et commerciaux et aux groupes sociaux susceptibles de contribuer à leur développement." (3)

5.3 Affaires pédagogiques

Pour assurer la cohérence du réseau, le Ministère doit exercer la direction de l'enseignement collégial et décider de la répartition des programmes entre les instituts.

> *Il est nécessaire qu'une direction pédagogique unifiée et dotée de pouvoirs réels exerce son autorité sur l'enseignement des instituts. On ne peut laisser chaque institut élaborer sa propre politique et s'orienter par lui-même: le manque d'unité et de coordination se ferait vite sentir. De même, une autorité reconnue devra présider à l'aménagement territorial et à la planification du développement des instituts. Nous croyons que c'est dans le ministère de l'Éducation que devra se situer cette autorité pédagogique et administrative.* (4)

Notamment, le Ministère fixe les programmes-cadres avec la collaboration des enseignants, édicte les normes d'admission des étudiants, assume "la responsabilité des examens comptant pour le diplôme" ou, comme pour les établissements secondaires, assure la mise sur pied d'un système d'accréditation éliminant l'abus des contrôles centralisés et garantissant une qualité de formation sensiblement égale partout.

---

(1) R.P., tome III, par. 547.

(2) Ibid., par. 548.

(3) Ibid., par. 537, 549, 550.

(4) R.P., tome II, par. 297.

> *Les écoles répondant à des exigences précises concernant la qualification du personnel, la qualité de la bibliothèque, des laboratoires, des autres installations et services requis sont libérés de l'obligation de soumettre leurs élèves à d'autres examens que ceux qu'elles élaborent elles-mêmes. L'établissement reste tenu de soumettre à qui de droit, sur demande, ses questionnaires et les copies des étudiants... Les établissements qui ne répondent pas aux exigences de l'accréditation demeurent soumis à des examens et à des contrôles (externes).* (1)

Il revient au principal, en collaboration avec ses assistants, les chefs de département et des enseignants élus par leurs collègues, de faire en sorte que l'enseignement soit dispensé en conformité avec les normes ministérielles (2), de préparer et faire approuver des projets de nouveaux enseignements. (3)

5.4 Affaires de relations de travail et de ressources humaines

> *Les normes provinciales de rémunération du personnel enseignant et non enseignant des instituts et, le cas échéant, les échelles provinciales de traitements pour ce personnel seront discutées entre le ministère de l'Éducation, les associations ou syndicats groupant ce personnel et les corporations d'instituts.* (4)

Formés à l'université ou à l'école normale supérieure technique, les enseignants posséderont le diplôme d'études supérieures ou la scolarité de ce diplôme, en plus d'une licence spécialisée, d'une licence d'enseignement secondaire ou d'une licence d'enseignement technique. (5)

---

(1) R.P., tome II, par. 298 et 1123; rec. 108.

(2) Ibid., par. 294.

(3) Ibid., par 1038.

(4) R.P., tome III, par. 545.

(5) R.P., tome II, rec. 156 et par. 1040.

La certification des maîtres sera confiée à un comité du Ministère comprenant des représentants du Ministère, des centres de formation pédagogique et des associations professionnelles de maîtres. (1)

Assurée par les instituts, la probation des jeunes maîtres sera consacrée à "l'apprentissage dirigé de l'enseignement et à des sessions intensives d'études pendant l'été". (2)

5.5 Affaires étudiantes

Pour les auteurs du rapport Parent, les étudiants du niveau postsecondaire possèdent un degré de maturité que professeurs et directions ne reconnaissent pas suffisamment.

De plus, ils constituent une "véritable société".

> *On peut sans doute affirmer que la notion d'un "milieu étudiant"... s'est implantée au point de faire maintenant partie de la vie de presque toutes les institutions d'enseignement. On entend par là que les étudiants d'un même établissement forment une véritable société et qu'ils ont en commun des intérêts et des préoccupations, par suite de leur état de vie; ils constituent une communauté qui doit se reconnaître et s'organiser. Cette expression suggère l'idée que les étudiants forment une société qui a besoin de se donner des structures et des services...* (3)

En plus de prévoir des résidences facilitant aux étudiants l'accès aux études postsecondaires, (4) les instituts associeront leurs représentants "à la direction et à la bonne marche" des établissements, (5) favoriseront la formation de regroupements d'enseignants

---

(1) R.P., Tome II, rec. 163.

(2) Ibid., rec. 167.

(3) R.P., tome III, par. 745.

(4) R.P., tome II, rec. 97.

(5) Ibid., rec. 100; par. 295.

et d'étudiants (1) et encourageront le développement des associations générales d'étudiants ainsi que du syndicalisme étudiant. (2)

5.6 Éducation des adultes

Les pages consacrées à l'éducation des adultes par les auteurs du rapport Parent ne sont pas tellement nombreuses. Mais elles sont denses et d'une étonnante actualité.

À titre de philosophie de base, ils proposent la notion d'éducation permanente.

> *Nous préférons l'appellation "éducation permanente" à l'appellation "éducation des adultes" parce que nous croyons que, en fait, ce que nous proposons est vraiment nouveau. Éducation des adultes signifie dans l'esprit des gens: réponse, de temps en temps, à certains besoins et certains goûts particuliers. Nous entendons par l'éducation permanente un besoin et un goût plus général de perfectionnement et de culture; nous la concevons comme un service général de l'enseignement qui, non seulement offre à la population adulte toute la variété nécessaire de cours et d'occasions de perfectionnement et de culture, mais aussi incite cette population à en profiter et vise à généraliser la préoccupation et l'habitude de l'étude chez les adultes. C'est là une réalité nouvelle correspondant à des temps nouveaux, à une époque caractérisée par l'explosion de la connaissance, par la mobilité professionnelle, par l'importance du loisir, par l'évolution de la vie démocratique, économique et sociale.* (3)

Cette perspective étant dégagée, les auteurs du rapport illustrent les exigences de l'éducation des adultes et identifient quelques-unes des responsabilités qui incombent au Ministère et aux instituts dans ce domaine.

---

(1) R.P., tome II, par. 294. Voir aussi tome III, par. 244.

(2) R.P., tome III, par. 747 et 748.

(3) R.P., tome II, par. 467.

Il est urgent de préparer des programmes pour répondre aux besoins immédiats qui sont considérables au niveau de la formation générale et surtout à celui de la formation professionnelle. (1)

On prendra soin de ne pas négliger pour autant les besoins en matière de culture populaire. "À certaines conditions bien définies, (les citoyens) doivent pouvoir compter sur l'aide de l'État lorsqu'il s'agit de culture populaire." (2)

Le rôle des instituts relativement à l'éducation permanente est de première importance.

> *Il y a un besoin pressant de techniciens, de gérants, d'administrateurs et l'institut a un champ bien déterminé à couvrir... puisque normalement les universités se retireront de tout l'enseignement aux adultes qui se situe à un niveau inférieur à la 13e année.* (3)

Pour bien remplir ce rôle, les instituts comprendront "que l'un des premiers gestes à poser, c'est de prévoir l'utilisation par la population adulte des services de leurs conseillers d'orientation." (4)

En outre, ils feront en sorte que les adultes bénéficient d'une pédagogie qui leur soit adaptée.

> *Nous croyons important d'attirer l'attention sur la nécessité d'élaborer une pédagogie appropriée à l'éducation permanente. L'enseignement scolaire, quand il s'adresse à des adultes, ne doit pas être une simple répétition des cours dispensés aux... adolescents. C'est souvent ce qu'on a fait jusqu'à maintenant...*

---

(1) R.P., tome II, par. 468.

(2) Ibid., par. 469.

(3) Ibid., par. 471.

(4) Ibid., par. 477.

> *L'éducation permanente doit établir ses programmes et ses méthodes en fonction de la psychologie des adultes et en fonction de la préparation et de l'expérience antérieures de chacun. C'est là une exigence tout à fait normale des adultes envers... les instituts.* (1)

Un train de réformes s'imposent, en particulier une "coordination des programmes et des initiatives", "si on veut réellement offrir les incomparables bienfaits de l'éducation aux personnes de tout âge et de toutes conditions." (2)

En conséquence, les auteurs recommandent que le Ministère:

- crée un Service de l'éducation permanente ayant notamment pour fonctions d'élaborer les programmes d'études et d'organiser de l'enseignement à distance avec les instituts; (3)
- nomme un directeur de l'éducation permanente; (4)
- coordonne les efforts dans le domaine de l'éducation permanente; (5)
- fasse faire des recherches en pédagogie de l'éducation permanente et organise la formation des enseignants oeuvrant à ce niveau. (6)

Par ailleurs, ils recommandent que les instituts:

- aient la responsabilité de l'éducation permanente au niveau de l'enseignement pré-universitaire et professionnel; (7)

---

(1) R.P., tome II, par. 478.

(2) Ibid., par. 480.

(3) Ibid., rec. 173.

(4) Ibid., rec. 174.

(5) Ibid., rec. 180.

(6) Ibid., rec. 180.

(7) Ibid., rec. 176.

- mettent à la disposition des adultes qui en ont besoin les services de leurs conseillers en orientation; (1)
- "recrutent ou préparent un personnel enseignant et des animateurs spécialisés, afin de répondre progressivement à tous les besoins dans ce secteur." (2)

6. Conclusions

. Comme le fait observer Dominique Nocaudie dans son étude sur les conceptions administratives du rapport Parent et leurs conséquences juridiques, la corporation d'institut préconisée par le rapport ne constitue pas un véritable organisme décentralisé:

> *La Commission a... évité de figer dans une catégorie juridique ancienne et précise des institutions créées pour le service public: elles ne peuvent être totalement autonomes puisqu'il ne peut y avoir un intérêt général spécial à chaque institution et que la notion même de service public implique un contrôle positif de l'État; on ne saurait donc qualifier ces structures de véritable décentralisation.* (3)

. Pour les auteurs du rapport Parent, l'institut n'est ni un établissement décentralisé, ni un établissement d'État. Il constitue un organisme distinct, qui partage de façon complémentaire et solidaire avec l'État la responsabilité d'organiser et de dispenser l'enseignement pré-universitaire et professionnel. En conséquence, il contribuera à élaborer la réglementation le concernant et jouira d'une large autonomie dans tous les grands domaines de son activité.

---

(1) R.P., tome II, rec. 179.

(2) R.P., tome III, par. 543.

(3) NOCAUDIE, D. "Conceptions administratives du rapport Parent et conséquences juridiques générales", dans Étude administrative des CEGEP, p. 15.

. L'institut, estiment-ils, doit être dirigé par un conseil peu nombreux d'au plus douze membres, fortement représentatifs du milieu régional et suffisamment libres aussi bien par rapport à celui-ci que par rapport au Ministère.

. Il leur apparaît que le système fonctionnera de façon efficace et démocratique à deux conditions: que soit créé un Conseil consultatif; que Ministère, instituts et Conseil jouent pleinement leur rôle propre.

B. RÈGLEMENT NUMÉRO 3 (1966)

Les recommandations du rapport Parent concernant l'enseignement pré-universitaire et professionnel sont publiées en novembre 1964. (1)

En janvier 1965, est mis sur pied le comité de planification de l'enseignement pré-universitaire et professionnel (COPEPP). En plus d'un fonctionnaire du Ministère, il comprend 30 membres provenant des universités, des associations d'éducateurs, des associations d'administrateurs scolaires, des associations d'étudiants et du Conseil supérieur de l'éducation. Le mandat du comité est le suivant:

> *Recommander au Ministre un programme d'organisation de l'enseignement pré-universitaire et professionnel selon la formule de l'institut proposé par le rapport Parent dans l'hypothèse où le gouvernement adopterait les recommandations de la commission à ce sujet.* (2)

Effectivement, le gouvernement donnera une première suite aux recommandations de la Commission royale d'enquête en adoptant, le 30 mars 1966, le Règlement numéro 3 relatif aux études pré-universitaires et

---

(1) R.P., tome II, vol. II, pages 155 à 189.

(2) Cf. Dominique NOCAUDIE. "L'élaboration du Règlement no 3 et de la Loi des CEGEP", dans Etude administrative des CEGEP, p. 4.

professionnelles. Ce document définit le niveau d'enseignement pré-universitaire et professionnel.

1. Élaboration

Le COPEPP, la Fédération des collèges classiques et le Conseil supérieur de l'éducation prendront une part active à l'élaboration du Règlement no 3.

Au printemps de 1965, le Ministère rédige un projet de règlement comprenant huit articles. Les trois premiers traitent de la polyvalence et de la promotion par matière. Les articles 4 et 6 prévoient la consultation des universités et des associations professionnelles pour déterminer les programmes d'enseignement. Les articles 5 et 7 instituent deux comités de régie des examens, le premier pour l'enseignement pré-universitaire, le second pour l'enseignement professionnel. L'article 8 stipule que pourront dispenser l'enseignement collégial les établissements autorisés par le Ministre, aux conditions fixées par celui-ci.

1.1 COPEPP

Au COPEPP, des réticences se manifestent relativement au projet gouvernemental. Les universités voudraient déterminer leurs critères d'admission pour les diplômés des nouvelles institutions. On exprime la crainte que les comités de régie des examens n'entravent l'autonomie des instituts. L'évaluation des étudiants, affirmera le comité dans un document de février 1966, est une responsabilité propre aux instituts, le Ministère devant se limiter à s'assurer que les institutions évaluent bien leurs étudiants et à exercer son pouvoir de réglementation générale sur les examens. (1) Fondamentalement, comme le souligne Dominique Nocaudie,

---

(1) "Évaluation des étudiants de l'enseignement et des institutions", dans L'enseignement collégial et les collèges d'enseignement général et professionnel, Québec, Ministère de l'Éducation, octobre 1967, annexe 5, pp. 89, 91 et 92.

certains membres, bien que partisans de la réforme, sont un peu inquiets des conséquences d'une réglementation donnant le rôle principal au ministre de l'Éducation: il est en effet bien évident qu'un règlement, délibérément voulu aussi large et souple, afin de ne pas "geler" une réforme en soi importante, ne prendra toute sa valeur que par l'application qu'en fera le Ministre. (1)

1.2 Conseil supérieur de l'éducation

Le Conseil supérieur de l'éducation est peu favorable à un rôle trop centralisateur du Ministre. Entre autres, il s'objecte aux comités de régie des examens et recommande la mise sur pied d'un système d'accréditation. Il préconise la consultation obligatoire des organismes provinciaux représentatifs pour l'élaboration des programmes professionnels. Il demande que les conditions pour être autorisé à dispenser l'enseignement collégial soient déterminées par règlement.

1.3 Fédération des collèges classiques

Favorable à la réforme, la Fédération des collèges classiques s'oppose à la centralisation des pouvoirs dans les mains du Ministre. Comme le Conseil supérieur, elle propose la création d'un organisme d'accréditation qui fixerait les normes des programmes, évaluerait les institutions et ferait des recommandations au Ministre au sujet des institutions aptes à dispenser l'enseignement collégial.

2. Adoption du Règlement numéro 3

Au moment où le Règlement no 3 est adopté par le Conseil des ministres, les comités de régie des examens ont été supprimés, mais "les examens

---

(1) "L'élaboration du Règlement no 3 et de la Loi des CEGEP", dans Étude administrative des CEGEP, p. 12.

finals de chaque matière sont administrés sous l'autorité du Ministre conformément aux règlements édictés à cette fin" (art. 6). La consultation est obligatoire avant que le Ministre ne détermine les programmes par règlement (art. 5). L'autorisation d'offrir l'enseignement collégial s'obtient aux conditions que le Ministre "détermine par règlement" (art. 7). C'est aussi le Ministre qui fixe par règlement les normes d'admission aux études collégiales (art. 2).

3. Conclusions

. Le règlement tient compte de certains avis du COPEPP, du Conseil supérieur et de la Fédération des collèges classiques visant à protéger l'autonomie des institutions d'enseignement collégial.

. Il donne le contrôle de l'enseignement au ministre de l'Éducation plutôt qu'à un organisme d'accréditation, comme l'avaient recommandé le Conseil supérieur de l'éducation et la Fédération des collèges classiques. Cela peut s'expliquer par la crainte que les collèges classiques n'exercent trop d'influence au niveau d'un organisme d'accréditation et ne compromettent ainsi la réforme en partie. (1)

. Dans sa généralité et indépendamment des applications que peut en faire le Ministre, le Règlement no 3 est fidèle aux recommandations du rapport Parent.

---

(1) À ce sujet, il faut se rappeler deux faits de première importance. 1) La formation préconisée par le rapport Parent est radicalement différente de celle dispensée par les collèges classiques et elle fait une très large place à l'enseignement professionnel. 2) Parmi tous les établissements appelés à se regrouper pour donner naissance aux cégeps, les collèges classiques occupent une position de force, par le nombre d'étudiants qu'ils représentent, les ressources humaines et matérielles dont ils disposent, le prestige dont ils jouissent.

C. LOI DES COLLÈGES D'ENSEIGNEMENT GÉNÉRAL ET PROFESSIONNEL (1967)

La deuxième suite donnée aux recommandations du rapport Parent concernant la création du niveau d'enseignement pré-universitaire et professionnel est la promulgation, le 29 juin 1967, de la Loi 21, c'est-à-dire la Loi des collèges d'enseignement général et professionnel. Alors que le Règlement no 3 du 30 mars 1966 définissait le niveau d'enseignement pré-universitaire et professionnel, la loi de juin 1967 définit la structure administrative et légale dispensant cet enseignement.

1. Élaboration de la loi

Outre le COPEPP, le Conseil supérieur de l'éducation et la Fédération des collèges classiques, d'autres organismes prennent part à l'élaboration de la loi.

1.1 COPEPP

Le COPEPP préconise l'adoption d'une loi-cadre régissant tous les collèges et possédant assez de souplesse pour permettre au Ministère d'adapter les règlements d'application aux circonstances. Le comité recommande un conseil d'administration comprenant une représentation sensiblement égale de personnes de l'intérieur et de personnes de l'extérieur. Il est à noter que la firme légale appelée à collaborer avec le COPEPP estime que le conseil d'administration devrait comprendre un nombre de personnes de l'extérieur supérieur à celui des personnes de l'intérieur. Le comité propose également un comité exécutif facultatif et un conseil des études consultatif.

1.2 Conseil supérieur de l'éducation

Pour le Conseil supérieur, la loi devrait préciser la composition, les fonctions et le quorum du comité exécutif. Elle devrait garantir la gratuité scolaire. Conformément à l'article 28 de la Loi sur le

Conseil supérieur de l'éducation, elle devrait spécifier que les règlements généraux faits par le lieutenant-gouverneur ont à lui être soumis pour avis. Une autre importante recommandation du Conseil veut que la création des corporations se fasse selon des normes établies au sujet desquelles il aura été consulté. À ce propos, Dominique Nocaudie écrit: "On peut regretter, et l'avenir le confirmera, que la création des collèges ne se fasse pas selon des normes réglementaires pré-établies." (1)

1.3 Fédération des collèges classiques

La Fédération des collèges classiques est d'accord avec la création de collèges publics parallèles, complétant le réseau privé. Au contraire du rapport Parent, elle part du principe que l'État s'associe à l'initiative privée pour assurer l'enseignement collégial. Elle préconise la gratuité scolaire. Elle désire que les institutions puissent demander d'obtenir le statut confessionnel catholique ou protestant. Dans une perspective de décentralisation administrative et de large autonomie locale, elle recommande que le contrôle du Ministre se limite à assurer le respect des grandes politiques d'éducation dans les institutions reconnues par l'organisme d'accréditation dont elle a proposé la mise sur pied.

1.4 Syndicats

Du côté syndical (C.S.N., F.T.Q., S.P.E.Q., S.P.E.), on craint que la composition du conseil d'administration ne favorise trop les administrateurs locaux à cause de la cooptation. On déplore l'absence de dispositions assurant les droits acquis des enseignants et les droits syndicaux. Sans s'opposer aux règlements d'application, on exprime le souhait que les matières essentielles concernées par ces règlements soient inscrites dans la loi.

---

(1) "Élaboration du Règlement no 3 et de la Loi des CEGEP", dans Étude administrative des CEGEP, p. 38.

1.5 Autres organismes

Un certain nombre d'autres organismes (1) font valoir leurs points de vue: maintien des institutions privées au nom de la liberté de choix; subventions égales pour les institutions publiques et privées; garantie pour les institutions de pouvoir se faire reconnaître comme catholiques ou protestantes; augmentation du nombre des parents siégeant au conseil d'administration.

2. Adoption de la loi

Aux termes de la loi adoptée le 29 juin 1967, quelle est la nature juridique des cégeps, quelles sont leurs structures administratives et quels sont leurs pouvoirs?

2.1 Nature juridique du cégep

Selon l'article 6 de la Loi 21, le collège d'enseignement général et professionnel est une corporation au sens du Code civil: "Un collège est une corporation au sens du Code civil et il peut en exercer tous les pouvoirs en outre des pouvoirs spéciaux que lui confère la présente loi..."

Sa mission correspondant à un service public d'intérêt général, il constitue une corporation publique. L'article 2 dit en effet ce qui suit:

> *Le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur la recommandation du Ministre, instituer... des collèges ayant pour fins de dispenser l'enseignement général et professionnel de niveau collégial au sens des règlements visés à l'article 28 de la Loi du Conseil supérieur de l'éducation.*

---

(1) Entre autres, l'Association des religieuses enseignantes du Québec, la Fédération des associations de parents d'élèves des collèges classiques, l'Association pour le maintien des institutions privées d'enseignement, les associations de parents.

Cette corporation publique jouit de pouvoirs propres pour remplir sa mission, notamment ceux qu'énumère l'article 6. Elle jouit donc d'autonomie. Entité juridique distincte, elle n'est pas un simple agent de l'État. (1)

Mais elle ne constitue pas pour autant une entité décentralisée, celle-ci possédant des pouvoirs de taxation ainsi que de législation et de gouvernement à l'encontre des tiers et ses administrateurs étant élus.

Elle est une corporation de type nouveau, ayant pour mission de gérer un service public, dont l'État a la responsabilité.

Dès lors,

> *le contrôle s'exerçant sur les cégeps n'est véritablement justifié que s'il s'agit des fins d'intérêt général. La politique gouvernementale étant par définition d'intérêt général, il en résulte que le contrôle ne doit s'exercer que dans le but d'appliquer la politique du gouvernement et donc de veiller au respect des règles de fond du service public: la continuité, l'adaptation du service public aux besoins nouveaux et l'égalité des usagers devant le service public.* (2)

2.2 Structures administratives

L'administration du cégep est la responsabilité d'un conseil de dix-neuf membres. La prédominance numérique effective va aux membres de l'intérieur. Il y a cinq personnes nommées pour trois ans par le lieutenant-gouverneur en conseil après consultation du milieu éducatif, social et économique de la région. Douze personnes représentent

---

(1) En vérité, sur le plan juridique, la nature du cégep est ambiguë. À la limite, il semble qu'il puisse être considéré comme un agent de la Couronne. Là-dessus, se reporter à la thèse de doctorat que Dominique NOCAUDIE a consacrée aux cégeps, Les collèges d'enseignement général et professionnel au Québec. Paris, Université de Droit d'économie et de sciences sociales de Paris, 1972. 432 p.

(2) NOCAUDIE, D. "La nature juridique du CEGEP", dans Étude administrative du CEGEP, pp. 57 et 58.

le milieu même du collège, c'est-à-dire quatre enseignants, quatre parents, deux étudiants, le directeur général et le directeur des services pédagogiques. Deux personnes sont cooptées (art. 8).

"L'administration courante du collège relève d'un comité exécutif qui exerce en outre les autres pouvoirs qui lui sont conférés par règlement du collège" (art. 16).

Le conseil d'administration établit une commission pédagogique consultative qui l'avise sur l'organisation et le développement de l'enseignement, les nominations aux fonctions de direction pédagogique, la nomination e le renouvellement de mandat du directeur général et du directeur des services pédagogiques (art. 17 et 20).

Le directeur général veille à l'exécution des décisions du conseil d'administration et du comité exécutif (art. 20).

Sous l'autorité de ce dernier, le directeur des services pédagogiques est responsable des questions d'ordre pédagogique (art. 20).

Nommés pour une période ne pouvant excéder trois ans, le directeur général et le directeur des services pédagogiques peuvent être renommés par le Conseil, après consultation de la commission pédagogique. (1)

2.3 Pouvoirs du cégep

S'agissant des pouvoirs dévolus au cégep par la Loi 21, il faut distinguer les affaires administratives et financières, pour lesquelles l'autonomie locale est fort limitée, et les autres domaines, où elle est plus grande.

---

(1) Une des raisons expliquant cette disposition de la loi des cégeps ressort avec une certaine évidence d'une stipulation non retenue du projet de loi: limité à trois ans au maximum, le mandat du directeur général et du directeur des services pédagogiques ne peut être renouvelé plus d'une fois sans l'autorisation du ministère de l'Éducation. Cette stipulation, écrit Dominique NOCAUDIE, avait pour but de "(préserver) l'avenir en donnant la possibilité au gouvernement de se séparer discrètement des anciens états-majors des collèges classiques utilisés dans les nouvelles institutions publiques, s'ils s'implantent trop solidement." Cf. Les collèges d'enseignement général et professionnel au Québec, p. 123.

2.3.1 Affaires administratives et financières

Les dispositions de la loi touchant les affaires administratives et financières soumettent le cégep à la tutelle gouvernementale. Cette tutelle s'exerce de trois façons: l'intervention du lieutenant-gouverneur; l'intervention du Ministre; les sanctions.

Un collège est institué par le lieutenant-gouverneur en conseil sur recommandation du Ministre (art. 2). Pour tout ce qui concerne les acquisitions et les transactions immobilières, l'autorisation du lieutenant-gouverneur est requise (art. 6 et 7). La même personne "peut, sur la recommandation du Ministre, faire des règlements généraux concernant les règlements qu'un collège doit adopter, la comptabilité, la vérification, les registres à tenir ainsi que les rapports et les statistiques à fournir au Ministre" (art. 18). À l'exception du directeur général et du directeur des services pédagogiques, c'est le lieutenant-gouverneur qui nomme les membres du conseil d'administration (art. 8), en plus de nommer le premier président (art. 14). À la requête du conseil d'administration et sur recommandation du Ministre, il peut annuler la charte d'un collège (art. 29).

Pour la plupart, les pouvoirs spéciaux que l'article 6 accorde au collège ne peuvent s'exercer sans l'autorisation du Ministre. Ces pouvoirs sont les suivants: conclure avec d'autres organismes des conventions relatives à l'enseignement, faire des emprunts sur son crédit, hypothéquer ou nantir ses immeubles, donner en gage ou grever d'une autre charge ses bien meubles, émettre des obligations ou autres titres ou valeurs et les vendre, échanger ou mettre en gage. Les règlements que le cégep peut faire requièrent l'approbation du Ministre (art. 19). Celui-ci doit également approuver les prévisions budgétaires annuelles du collège (art. 25) et recevoir ses états financiers dans les soixante jours qui suivent la fin de l'année financière (art. 25). Ainsi, le Ministre exerce un double contrôle en cette matière.

Advenant le cas où ces interventions du lieutenant-gouverneur et du Ministre ne sont pas respectées, le cégep est passible de sanctions. Un contrat signé sans autorisation est nul (art. 6). Le gouvernement peut suspendre les pouvoirs d'un collège et nommer un administrateur qui les exerce à sa place si le collège a encouru une dépense non prévue au budget approuvé ou non autorisée de façon spéciale. Il peut aussi "destituer [...] personne qui fait partie du collège et qui a autorisé ou approuvé une telle dépense" (art. 26).

Les pouvoirs que le collège peut exercer par lui-même dans les affaires administratives et financières se limitent à relativement peu de choses: nommer le directeur général, le directeur des services pédagogiques (art. 20) et le président du conseil d'administration (art. 14); présenter une requête en vue de faire reconnaître le collège comme institution catholique ou protestante, conformément à l'article 22 de la Loi du Conseil supérieur de l'éducation (art. 16); choisir les membres du comité exécutif (art. 16); nommer les membres de la commission pédagogique (art. 17); "placer ses fonds de toute manière appropriée, soit en son nom, soit au nom de fiduciaires" (art. 6); "accepter tout don, legs ou autre libéralité" (art. 6); gérer le budget approuvé.

2.3.2 *Autres domaines*

En ce qui concerne les autres domaines importants de l'activité du cégep, c'est-à-dire les affaires pédagogiques, les affaires de relations de travail et de ressources humaines, les affaires étudiantes et l'éducation des adultes, la loi des collèges est plutôt laconique. Ce fait paraît bien indiquer que les cégeps y jouissent d'une bonne marge de manoeuvre.

- Relativement aux *affaires pédagogiques*, la loi dote le collège d'un officier majeur spécifiquement responsable de l'enseignement, le directeur des services pédagogiques (art. 20). Elle prévoit un organisme consultatif au conseil d'administration pour les questions

d'organisation et de développement de l'enseignement, ainsi que pour les nominations aux fonctions de direction pédagogique. C'est la commission pédagogique (art. 17).

. Deux articles parlent de *relations de travail* et de *ressources humaines*. Le premier impose aux collèges de donner préférence, dans le recrutement de leur personnel, "aux personnes à l'emploi des institutions auxquelles il succède, compte tenu des besoins du collège ainsi que de l'expérience et de la compétence du personnel dont il s'agit" (art. 22). Le second fait du cégep et de l'État les co-employeurs des employés du collège (art. 23). Il stipule que l'institution et le gouvernement négocient et signent conjointement les conventions collectives, sans quoi elles ne sont pas valides. Par ailleurs,

> *En l'absence d'une convention collective, les conditions de travail du personnel enseignant sont établies par le conseil et approuvées par le Ministre, et les autres membres du personnel sont rémunérés selon l'échelle de traitements établie par le conseil et approuvée par le Ministre.*

Il faut donc distinguer le cas des enseignants et celui des autres personnels. Pour les enseignants, le gouvernement fixe leur rémunération et approuve les conditions de travail déterminées par le collège. Pour les autres personnels, le gouvernement approuve les échelles de traitements établies par le collège, mais ce dernier définit leurs conditions de travail de façon autonome.

. Au sujet des *affaires étudiantes*, la loi se contente de préciser ce qui suit:

> *un collège ne peut exiger aucune autre rétribution ni le paiement d'autres frais si ce n'est en vertu de règlements qu'il adopte à cette fin et qui sont approuvés par le Ministre* (art. 24).

. Enfin, ce n'est qu'indirectement, à l'article 24, que la Loi 21 parle des *étudiants adultes*, en précisant que l'enseignement est

gratuité pour l'étudiant "dont l'occupation principale est de (le) recevoir en personne". Implicitement aussi, elle laisse entendre que tous les étudiants du niveau collégial sont inscrits aux mêmes cours ou aux mêmes programmes. Les seules différences qu'elle voit entre les deux catégories d'étudiants sont le fait que les uns ont comme occupation principale d'étudier, les autres non, et le fait que les premiers bénéficient de la gratuité scolaire, les deuxièmes non. La loi "ne (prévoit) pas les structures de l'éducation permanente dans les cégeps comme telle." (1)

3. Conclusions

. Sur le plan de sa nature juridique, le cégep correspond assez fidèlement à la corporation d'institut préconisée par le rapport Parent, c'est-à-dire un organisme doué d'autonomie, distinct de l'État, mais contrôlé par ce dernier et associé par lui, de façon complémentaire et solidaire, à sa responsabilité d'assurer le service public de l'enseignement postsecondaire. (2) Corporation de type nouveau, analogue aux corporations publiques actuelles. Il pose le délicat problème de l'équilibre entre les pouvoirs du Ministère et ceux dont il dispose.

. C'est de deux façons que le conseil d'administration établi par la Loi 21 constitue un écart relativement aux recommandations de la Commission royale d'enquête. Premièrement, des raisons d'efficacité avaient amené les auteurs du rapport Parent à recommander un conseil d'au plus douze membres. Deuxièmement, ils avaient opté pour un conseil uniquement, ou du moins très majoritairement, composé de membres de l'extérieur, de façon que l'institution

---

(1) Cf. BÉLANGER, Paul et PAQUET, Pierre. "Problématique de l'éducation des adultes dans les cégeps", dans Prospectives, vol. 6, no 2, avril 1970, p. 106.

(2) R.P., tome I, par. 287 et 288.

"appartienne à la région où il se situe, soit la chose de la population régionale, épouse en quelque sorte les structures socio-économiques de la région." (1) Risquant d'être inefficace à cause de sa lourdeur, le conseil d'administration se caractérise également par la prépondérance de la représentation de l'intérieur. (2) De plus, la généralité de l'alinéa de l'article 8 parlant de la représentation de l'extérieur et l'absence de procédures définies pour la consultation des organismes régionaux assurent mal la représentation du milieu au conseil et donnent une assez grande latitude au choix discrétionnaire du Ministre. L'alinéa en question se lit ainsi:

> a) *cinq personnes nommées pour trois ans par le lieutenant-gouverneur en conseil après consultation des institutions d'enseignement post-secondaire et supérieur et des groupes socio-économiques du territoire principalement desservi par le collège, des commissions scolaires locales de ce territoire.*

. La tutelle gouvernementale qu'instaure la loi dans les affaires administratives et dans les affaires financières constitue également un écart relativement à ce qu'avaient préconisé le rapport Parent, le Conseil supérieur de l'éducation et la Fédération des collèges classiques.

. Une corporation publique comme un cégep peut être autonome de deux façons. Il peut être un organisme distinct exerçant

---

(1) R.P., tome II, par. 288.

(2) Selon D. NOCAUDIE, cela peut "compromettre l'un des objectifs de la réforme, la participation du milieu, qui, sans influence réelle sur les décisions du conseil d'administration, sans le pouvoir d'orienter par son aide financière l'adaptation des enseignements aux nécessités locales, se désintéressera peu à peu de la gestion de l'enseignement collégial". Voir Les collèges d'enseignement général et professionnel au Québec, p. 130.

tous les pouvoirs à l'exception de ceux que la loi réserve exclusivement à l'État. Il peut être un organisme distinct exerçant les seuls pouvoirs que lui accorde la loi. L'analyse de la Loi 21 amène à conclure que le cégep appartient plutôt à ce deuxième type d'organisme.

D. DOCUMENT D'ÉDUCATION NO 3

Au mois d'octobre 1967, le Ministère publie le troisième numéro des documents d'éducation. Intitulé L'enseignement collégial et les collèges d'enseignement général et professionnel et se basant sur la Loi 21, ce texte explicite la nature juridique du cégep et apporte des éléments de réponse au problème des pouvoirs respectifs de l'État et du collège. En d'autres termes, il tente de faire le point sur l'autonomie locale.

1. Nature juridique du cégep

Tout d'abord, les auteurs du document soulignent l'originalité du cégep qui, tout à la fois, ressemble aux commissions scolaires ainsi qu'aux institutions privées et se distingue des unes et des autres.

> *Un collège d'enseignement général et professionnel tel que défini par le projet de loi constitue une corporation de type nouveau dans notre droit scolaire et même dans notre droit administratif. Comme les commissions scolaires, un collège est une corporation publique; contrairement aux commissions scolaires, cependant, son conseil d'administration n'est pas élu directement par les parents et les contribuables. Comme les institutions privées, le collège jouit d'une relative autonomie; contraire ent aux institutions*

> privées, son conseil d'administration assure une large participation d'un ensemble d'éléments représentatifs du milieu. (1)

Après avoir indiqué la caractéristique essentielle du cégep, qui est d'être une corporation publique ayant pour mission un service public, ils en dégagent deux traits dominants.

Le premier, c'est que le collège appartient à son milieu, tant par la composition du conseil d'administration que par sa vocation de répondre aux besoins socio-économiques et aux perspectives de développement de la région.

Le deuxième, c'est que le collège est un partenaire de l'État. Dès lors, font-ils observer,

> toute la question est... de décider d'un équilibre entre l'autonomie qu'il faut assurer aux collèges et l'unité de direction qu'il faut conserver pour assurer des services équivalents dans toute la province. (2)

2. Pouvoirs du cégep

À ce problème du partage des pouvoirs entre l'État et les collèges, les auteurs du document apportent une triple réponse.

La première réponse consiste dans un énoncé de principe: "tout ce qui n'est pas dévolu explicitement à l'action du gouvernement, affirment-ils, relève de l'action autonome du conseil d'administration." (3)

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. L'enseignement collégial et les collèges d'enseignement général et professionnel. Québec, octobre 1967, p. 42. (Document d'éducation, 3).

(2) Ibid., p. 46.

(3) Ibid., p. 46.

Puis, sans prétendre faire une énumération complète, ils établissent une liste de responsabilités qui reviennent aux collèges:

- la décision de choisir, parmi toutes les possibilités qu'offre le programme polyvalent du collégial, les enseignements les mieux adaptés aux besoins du milieu;
- la nomination du directeur général, du directeur pédagogique et des autres officiers du collège;
- l'engagement du personnel enseignant;
- toute la régie interne de l'institution, y compris la création et l'organisation de départements, conseils, comités ou autres structures exerçant une autorité en matière pédagogique;
- le choix des manuels utilisés pour l'enseignement;
- la liberté de demander la reconnaissance comme institution catholique ou protestante, selon le cas, au comité compétent du Conseil supérieur de l'éducation. (1)

Touchant le financement, le document précise ce qui suit:

> *Bien qu'il soit possible pour un collège d'obtenir des fonds de diverses sources privées, il n'en demeure pas moins qu'à toutes fins pratiques, les ressources financières des collèges leur seront fournies par le gouvernement. C'est pourquoi la loi stipule l'obligation pour les collèges de soumettre annuellement leurs budgets à l'approbation du ministre de l'Éducation.* (2)

Générale et fondamentale, la troisième réponse définit l'esprit et la tendance qui, passée "la période de mise en place du réseau des collèges (exigeant) du gouvernement une attention et une participation soutenues", (3) présideront aux relations entre l'État et les collèges.

> *À propos de cette vaste question des relations des collèges et de l'État, il serait illusoire de vouloir énumérer tous les pouvoirs de chacun ou de prévoir toutes les structures. Il*

---

(1) Document d'éducation no 5, p. 46.

(2) Ibid., p. 47.

(3) Ibid., p. 46.

s'agit plutôt d'indiquer un esprit et de dégager une tendance. L'esprit dans lequel le gouvernement veut constituer les collèges d'enseignement général et professionnel est d'en faire des partenaires auxquels il pourra déléguer le plus possible de responsabilités. La tendance est donc nettement vers l'élargissement progressif de l'autonomie des institutions. Les collèges, corporations distinctes et partenaires de l'État, seront dans une situation qui favorise le sens de l'initiative, l'engagement profond de tout le personnel, un réel dynamisme interne et un authentique enracinement dans le milieu...

Notre société est placée devant l'obligation inéluctable de fournir à des masses considérables de jeunes et d'adultes un enseignement collégial de qualité. C'est là que se situe la véritable question des relations entre les collèges et le gouvernement... La réalité vivante se chargera, dans une bonne mesure, de définir progressivement les modes de collaboration entre les collèges et le gouvernement. (1)

3. Conclusions

. Le Document d'éducation no 3 voit la question des relations entre l'État et les collèges sensiblement de la même façon que le rapport Parent. Ils sont des partenaires dans la responsabilité d'assurer un service public de qualité adapté aux besoins et aux possibilités spécifiques des régions. C'est pourquoi le conseil d'administration comprendra une forte représentation régionale et jouira d'une bonne marge de manoeuvre.

. Sans le dire explicitement, le document ministériel suggère l'idée que la Loi 21 est assez étroitement fidèle aux recommandations du rapport Parent. Cela est exact en ce qui concerne la nature juridique du cégep. Mais cela ne l'est pas en ce qui a trait au conseil

---

(1) Ibid., pp. 47 et 48. C'est nous qui soulignons.

d'administration. Affirmer que "tout ce qui n'est pas dévolu explicitement à l'action du gouvernement relève de l'action autonome du conseil d'administration" paraît bien aller à l'encontre de la lettre de la loi. Dire qu'aux termes de la loi le financement des cégeps sera exclusivement gouvernemental s'éloigne des recommandations formelles du rapport Parent et revient à sérieusement compromettre leur autonomie administrative et financière. Enfin, en illustrant les pouvoirs des cégeps, le document omet de rappeler que les règlements de régie interne des collèges "n'ont effet qu'à compter de leur approbation par le Ministre" (art. 19). Bref, le Document no 3 prête à la Loi 21 une dimension d'autonomie locale que l'analyse serrée du contenu de celle-ci ne permet guère de lui reconnaître.

. Il est vrai que cette loi est une loi-cadre et que l'autonomie locale dépendra des applications qui en seront faites. Or, par-delà la lettre de la loi, dit le Document no 3, il faut surtout savoir selon quel esprit et quelle tendance le Ministère envisage la question de ses relations avec ses partenaires les collèges. Et, assure-t-il, le Ministère entend leur laisser progressivement plus d'autonomie. Car l'autonomie locale est la condition de la qualité de la formation et de l'enracinement des institutions dans leur milieu.

CONCLUSIONS DE LA PREMIÈRE PARTIE

. Au moment où sont implantés les premiers cégeps, (1) on se retrouve face à deux "discours" gouvernementaux, assez éloignés l'un de l'autre, sur l'autonomie locale. Discours administratif et légal, le premier est contenu dans le Règlement no 3 et la Loi des collèges d'enseignement général et professionnel: il assure le contrôle du pouvoir central sur l'enseignement collégial et insiste sur les pouvoirs de ce dernier. Discours d'intentions, le deuxième est contenu dans le Document d'éducation no 3 et il met l'accent sur les pouvoirs des collèges, partenaires de l'État.

. Par ailleurs, on plonge dans une situation inédite au Québec dans le monde de l'enseignement. Elle est caractérisée par la création de corporations d'un type nouveau, sorte de moyen terme entre des organismes décentralisés et des organismes d'État, et par des relations encore jamais expérimentées entre le gouvernement et des institutions d'enseignement. Comme le souligne le Document d'éducation no 3: "la réalité vivante se chargera, dans une bonne mesure, de définir progressivement les modes de collaboration entre les collèges et le gouvernement." (2)

---

(1) Au nombre de douze, les premiers cégeps ouvrent leurs portes en septembre 1967.

(2) Cf. p. 48.

Quelle sera l'évolution de l'autonomie locale de 1967 à 1979, c'est-à-dire, jusqu'au moment où la Loi 21 sera amendée pour devenir la Loi 25?

DEUXIÈME PARTIE

L'ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE LOCALE SOUS LE RÈGLEMENT NO 1 ET LA LOI 21: 1967 À 1979

INTRODUCTION

Pour bien cerner l'évolution que l'autonomie locale connaît entre 1967 et 1979 par rapport à la double perspective de départ, l'étude tient compte des six grands domaines de responsabilité des cégeps:

- les affaires administratives;
- les affaires financières et matérielles;
- les affaires pédagogiques;
- les affaires de relations de travail et de ressources humaines;
- les affaires étudiantes;
- l'éducation des adultes.

Pour chacun de ces domaines, elle distingue trois points de vue:

- le partnership de l'État et des collèges dans l'élaboration de la réglementation, (1)
- l'autonomie qui est dévolue aux collèges,
- l'autonomie que ceux-ci exercent effectivement.

---

(1) La réglementation ici s'entend d'une façon générale. Elle vise l'ensemble des mesures d'encadrement propres au niveau collégial, c'est-à-dire les lois, les règlements, les politiques, les règles, les normes, les programmes, les directives.

Relativement au partnership dans l'élaboration de la réglementation, elle dégage quatre éléments:

. la nature et l'importance de la réglementation,
. les structures de partnership,
. le rôle des collèges,
. l'influence des collèges.

En ce qui concerne l'autonomie dévolue aux collèges, elle met en relief trois éléments:

. la nature et l'importance des interventions du gouvernement, du Ministère, de la Digec et d'autres organismes,
. l'augmentation ou la diminution des pouvoirs des collèges,
. les attentes des collèges. (1)

En même temps, elle analyse les facteurs qui expliquent l'évolution du partnership de l'État et des cégeps dans l'élaboration de la réglementation, celle de l'autonomie dévolue aux collèges et celle de l'autonomie exercée de fait par ces derniers.

---

(1) Selon les cas, l'étude fera état des attentes des collèges séparément ou elle les intégrera à la description de l'évolution de leurs pouvoirs.

A. AFFAIRES ADMINISTRATIVES

1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation

Entre 1967 et 1979, on ne relève qu'une pièce de réglementation concernant les affaires administratives.

Le 7 avril 1971, l'arrêté en conseil 1331 prévoit que "pour des raisons graves, le comité exécutif du collège peut ordonner une réinscription en cours de session." Cette stipulation légale fait suite aux perturbations sérieuses qu'ont subies certains collèges.

Si elle n'est pas le résultat d'une demande des cégeps ou si elle ne fait pas suite à une consultation formelle auprès d'eux, elle rencontre leur accord.

Par ailleurs, elle démontre assez clairement que le cégep est vu comme une corporation ne possédant que les pouvoirs qui lui sont explicitement dévolus.

2. Autonomie dévolue aux cégeps

2.1 Interventions ministérielles

Dans les affaires administratives, les interventions du Ministère sont de trois sortes. Il y a les contrôles, les enquêtes et les tutelles, les interventions ad hoc.

Les contrôles exercés par le Ministère concernent les règlements de régie interne que les collèges se donnent. En vertu de l'article 19 de la Loi 21, pour être valides, ces règlements doivent être approuvés par le Ministre. Très généralement, celui-ci se contente d'accuser réception et de relever les difficultés légales que ces règlements peuvent poser.

Entre 1967 et 1979, le Ministre impose six enquêtes et trois tutelles à cinq établissements. Une intervention a trait à l'état de la

pédagogie, une deuxième à des déficits budgétaires. Les autres touchent l'administration et le fonctionnement des collèges. Au témoignage des représentants des collèges, ces mesures d'exception n'ont d'efficacité réelle que par la remise en question et la réflexion qu'elles suscitent dans les institutions concernées. On souligne que le collège mis en tutelle pour raison de déficits budgétaires encourt ironiquement, sous la tutelle, des déficits supérieurs à ceux qui l'ont amenée.

À leur demande, la Direction générale de l'enseignement collégial (Digec) fait des interventions ad hoc dans certains collèges pour, entre autres, aider à assainir les relations entre la direction et les responsables d'un ancien institut de technologie provincial. Le Ministre et la Digec en font également de leur propre initiative qui, généralement, sont jugées illégitimes par les collèges. Une compagnie à but lucratif créée dans un collège à des fins pédagogiques est dénoncée par le Ministre sous les pressions d'une centrale syndicale. La Digec interdit l'utilisation d'une boisson fermentée pour certaines expériences dans un autre collège. Le Ministre exprime sa confusion devant l'Assemblée nationale pour une bouteille de liqueur spiritueuse figurant dans les états financiers d'un cégep. À une autre occasion, embarrassé par une question en Chambre sur des irrégularités qui se produiraient dans un cégep, il fait demander, de toute urgence, les renseignements requis au directeur général de la Digec.

2.2 Pouvoirs des collèges

Les pouvoirs dévolus aux collèges par la Loi 21 dans les affaires administratives demeurent en gros les mêmes entre les années 1967 et 1979. Les collèges peuvent déterminer leurs orientations, leurs objectifs et leurs structures internes, choisir le président du conseil d'administration, nommer le directeur général et le directeur des

services pédagogiques, fixer la composition et les pouvoirs de la commission pédagogique...

Toutefois, les conventions collectives des enseignants de 1969 établissent les modalités du choix des chefs de département (1) et définissent la composition, de même que le rôle de la commission pédagogique. (2) Celle-ci comprend le directeur des services pédagogiques, les personnes désignées par le collège, un enseignant par département désigné par l'assemblée générale des enseignants et au moins trois étudiants. S'il est exclusivement consultatif, le rôle de la commission n'en est pas moins considérable puisque, notamment, elle doit être consultée sur toute question concernant l'amélioration de l'enseignement.

Le fait que le statut de la commission pédagogique soit fixé par les conventions collectives des enseignants entraîne une perte d'autonomie locale importante. De plus, il transforme cette structure en tribune syndicale. Les enseignants qui y sont nommés ont plus tendance à défendre les intérêts de leurs pairs qu'à chercher l'amélioration proprement dite de l'enseignement. De la sorte, les directions des collèges estiment ne pas pouvoir donner de pouvoirs décisionnels à la commission pédagogique. Sans pouvoirs de décision, cette dernière devient organe de contestation et durcit encore le refus des administrateurs locaux de lui en octroyer. Ouvert ou latent, l'affrontement s'installe en permanence entre l'administration et la commission pédagogique. On comprend dès lors sans peine que directeurs généraux et directeurs des services pédagogiques demandent l'abrogation de l'article 20 de la Loi 21, stipulant que la commission pédagogique donne son avis pour leur renouvellement de mandat.

---

(1) Cf. Convention collective de travail entre les syndicats de professeurs affiliés au secteur C.E.G.E.P. (C.S.N.) et les C.E.G.E.P., art. 20.

(2) Ibid., art. 10.

Par ailleurs, tout en demeurant d'accord avec le fait que le Ministre choisisse et nomme les membres du conseil d'administration représentant le milieu socio-économique, les directions des collèges aimeraient lui faire des suggestions formelles à partir de critères nettement définis. En effet, il leur paraît assez évident que les considérations d'ordre administratif n'entrent pas beaucoup en ligne de compte dans ces nominations. De plus, elles estiment que certains de ces membres sont en situation de conflits d'intérêt. Finalement, la présence de personnes provenant de la Fonction publique ou d'organismes parapublics ne leur semble pas tout à fait conforme aux exigences d'une institution ayant entre autres fins celle de répondre aux besoins et aux perspectives de développement socio-économiques de la région où elle est implantée.

3. Autonomie exercée par les collèges

Deux causes paraissent expliquer que la structure de participation prévue par la loi des cégeps, c'est-à-dire la commission pédagogique, se retrouve dans les conventions collectives des enseignants et se transforme en structure d'affrontement. La première est l'alliance des enseignants et des étudiants en vue de partager le pouvoir. La seconde est le refus des administrations locales de le partager. Les enseignants veulent valoriser leur état professionnel par divers moyens, dont la participation aux décisions touchant la vie de l'établissement, plus particulièrement dans le domaine de leur compétence propre, l'enseignement. Emportés dans le raz de marée qui accompagne les événements de mai 1968 en France, les étudiants se jettent dans la recherche fiévreuse d'un ordre nouveau à tous les niveaux et sur tous les plans. En s'associant à certaines revendications de ces derniers qui rejoignent les leurs, les enseignants s'en font des alliés. De leur côté, soit qu'elles se réclament de l'ordre ancien où elles retrouvent leurs valeurs familières et aussi leurs intérêts, soit qu'elles craignent de libérer des forces qu'elles ne pourront pas endiguer, l'ensemble des directions locales n'usent pas de

l'autonomie dont elles disposent pour faire de la commission pédagogique une structure de participation satisfaisante aux yeux des enseignants et des étudiants, en lui déléguant une partie de leurs pouvoirs concernant l'enseignement. Pourtant, si la loi des cégeps a prévu cette structure de participation, c'est que les relations entre les enseignants et les administrateurs étaient devenues difficiles depuis plusieurs années et qu'elle confiait tout le pouvoir décisionnel au personnel de direction et au comité exécutif. Par ailleurs, comme le souligne Dominique Nocaudie, "l'autonomie du collège n'aurait aucune portée si elle ne signifiait pas une participation de ceux qui sont directement concernés par l'enseignement donné aux collèges, c'est-à-dire les enseignants et les étudiants." (1) Il est certain que ces deux causes sont en corrélation. Mais il est bien difficile de déterminer laquelle a amené l'autre.

Parce que le budget affecté à l'informatique est limité et qu'il doit être respecté rigidement, les collèges de petite taille ne peuvent pas se doter d'un système informatique répondant à leurs besoins. Ils doivent se contenter d'utiliser le système central du Ministère.

Dans beaucoup de collèges, on procède à des évaluations selon les besoins du moment, surtout à partir de 1977, sous l'effet des restrictions budgétaires. Mais l'évaluation locale systématique et continue se pratique très peu, en raison de la résistance active ou passive du milieu et, allègue-t-on, de la pénurie des ressources humaines et financières.

---

(1) Cf. Les collèges d'enseignement général et professionnel au Québec, p. 270. - A ce sujet, voir aussi R.P., tome II, par. 294, 295, 1038, rec. 100; tome III, par. 747 et 763.

4. Conclusions

. Les relations entre l'État et les cégeps dans les affaires administratives ne s'inscrivent pas dans la perspective dégagée par le Document d'éducation numéro 3.

- De 1967 à 1979, il ne s'élabore qu'un élément de réglementation, l'arrêté en conseil au sujet de la réinscription en cours de session. Or, cette initiative gouvernementale va à l'encontre du principe énoncé dans le Document no 3, selon lequel "tout ce qui n'est pas dévolu explicitement à l'action du gouvernement (dans la Loi 21) relève de l'action autonome du conseil d'administration." (1) Par ailleurs, au moins deux autres éléments de réglementation auraient besoin d'être révisés aux yeux des administrations locales: les critères et les modalités du choix des membres du conseil représentant le milieu socio-économique; la situation précaire du directeur général et du directeur des services pédagogiques - étant donné la composition du conseil d'administration et l'intervention de la commission pédagogique dans leur renouvellement de mandat triennal -, qui leur rend difficile d'assumer toutes leurs responsabilités et bien souvent les contraint à agir de façon politique. (2) Ces deux éléments de réglementation sont d'autant moins révisés qu'il n'existe aucune structure formelle de partnership dans les affaires administratives.

- Le Ministre et la Digec ont fortement tendance à réagir comme s'ils avaient la responsabilité immédiate des cégeps et comme s'ils avaient à en répondre directement et jusque dans le détail face au Parlement.

---

(1) Cf. p. 46.

(2) À ce propos, il faut noter qu'avec les années le risque de voir les dirigeants des anciens établissements s'implanter à la tête des cégeps et compromettre en partie la réforme devient sans doute presqu'inexistant.

- Les pouvoirs des collèges ne sont pas à la hauteur de leurs attentes et, loin de connaître un élargissement, connaissent un rétrécissement.

. Pour des raisons qui tiennent à eux et d'autres qui sont indépendantes de leur volonté, les cégeps n'utilisent pas toute l'autonomie dont ils disposent.

B. AFFAIRES FINANCIÈRES ET MATÉRIELLES

i. Partnership dans l'élaboration de la réglementation

I.1 Historique

1967-1970

De 1967 à 1970, les règles financières et budgétaires s'élaborent sur la base d'une consultation informelle auprès d'interlocuteurs privilégiés du réseau. Les collèges présentent leurs budgets au moyen de documents inspirés de ceux qu'utilisent les commissions scolaires. Les dépenses doivent respecter les budgets approuvés.

1971-1974

En 1971 et en 1972, toujours sur la base de consultations informelles, la Digec met au point le régime budgétaire et financier des cégeps. Entre autres, elle instaure les groupes budgétaires. (1)

---

(1) Le budget comprend 10 groupes. Les groupes normalisés (c'est-à-dire couvrant les dépenses qu'il faut faire chaque année et pour lesquels existent des normes) sont les suivants: I (administration générale, administration pédagogique, aide pédagogique individuelle); IIb (soutien à l'enseignement); III (services des laboratoires); IV (services auxiliaires de l'enseignement); V (service aux étudiants); VI (service de l'informatique); IXab (services de l'équipement). - Le groupe IIa (rémunération des enseignants) relève entièrement du Ministère. - Dépendent de budgets spéciaux les groupes VII (transport scolaire), IXc et IXd (dépenses d'équipement non récurrentes) et X (service de la dette à court terme).

Elle construit également des grilles homogènes de présentation des budgets de fonctionnement et d'investissement. Dans les deux cas, il y a consultations informelles et accord des collèges.

En 1973, en même temps que la Digec procède à des consultations informelles dans le réseau, deux comités Digec - Fédération des cégeps sont mis sur pied à des fins de consultation. Il s'agit du comité des finances et du comité des équipements. Les deux partenaires éprouvent des difficultés à s'entendre. En privilégiant le point de vue des besoins et attentes locaux, les collèges ont tendance à reléguer au second plan les exigences du réseau. Inversement, en tenant surtout compte de ces dernières, la Digec accorde moins d'importance à la dimension locale.

Pour les collèges, même s'ils représentent un net progrès comparativement à ce qu'ils ont connu jusqu'à maintenant, ces comités constituent bien plus des lieux d'information que des lieux de consultation. Ils ne leur apparaissent pas susceptibles de contribuer de façon significative à améliorer la situation: normes nombreuses, strictes et changeantes, souvent imposées aux collèges trop tardivement pour qu'il leur soit possible de planifier leurs activités convenablement.

1974

En 1974, dans un dossier présenté au comité d'étude du Conseil supérieur de l'éducation sur les besoins de l'enseignement collégial, la Fédération des cégeps dénonce cet état de choses et affirme que

> *la structure actuelle (du budget de fonctionnement) n'est pas satisfaisante car elle ne donne pas suffisamment de liberté d'action aux collèges dans le déplacement d'efforts financiers d'un groupe à l'autre, en vue de réaliser un objectif identifié comme prioritaire.* (1)

---

(1) FÉDÉRATION DES CEGEP. Six facettes du développement des cégeps, Montréal, 1974, p. 126.

En conséquence, elle recommande le passage progressif à une structure budgétaire globale ne comprenant que deux groupes, la rémunération des enseignants et le fonctionnement. (1) Elle souligne avec insistance les effets négatifs engendrés par les règles trop nombreuses et trop rigides touchant l'immobilisation, les transactions immobilières et les projets de construction.

1975-1976

L'année 1975 voit la restructuration du comité mixte des finances Digec - Fédération. Les collèges y sont consultés sur l'ensemble des règles du régime budgétaire et financier.

La même année, le Ministère établit sa politique des déficits en y associant tous les collèges individuellement ainsi que la Fédération. Dans la logique de cette politique, les collèges peuvent maintenant disposer des surplus du budget de fonctionnement à 100% et non plus seulement à 25%, comme c'est le cas depuis 1972. La transférabilité devient possible entre tous les groupes budgétaires normalisés, à l'exception du groupe VI (informatique).

En 1976, le régime budgétaire et financier connaît un autre assouplissement: l'instauration de la règle supplémentaire. De plus, après consultation des collèges et avec leur accord, la base du financement est modifiée pour limiter les effets négatifs de la baisse des effectifs étudiants prévus par le Ministère pour l'année 1977.

1.2 Conclusions

. Pour ce qui est des affaires financières et matérielles, il n'y a pas de règlement. Le régime budgétaire et financier qui en tient lieu émane de la Digec. Celle-ci modifie ses normes quand elle le juge nécessaire ou opportun. Or, si la Loi 21 "prévoit

---

(1) Six facettes du développement des cégeps, p. 127.

un strict respect du budget, une fois qu'il est en vigueur, et un contrôle "à posteriori" de celui-ci, (elle) n'impose en aucune manière un budget type et des normes uniformes pour tous les collèges." (1) D'autre part, le fait que la réglementation soit établie par la Digec va à l'encontre des conditions prescrites par le rapport Parent pour un fonctionnement efficace et démocratique du système d'enseignement. Pour le rapport, cette responsabilité est celle du Ministre.

. Ce n'est qu'en 1973 que les collèges sont associés formellement à l'élaboration du régime budgétaire et financier, d'abord au seul niveau de l'information, puis à titre purement consultatif.

. Les collèges obtiennent que des changements ayant pour effet d'augmenter leur autonomie soient apportés au régime budgétaire et financier. Mais ces changements demeurent mineurs et fortement en deçà de ce qu'ils souhaitent.

2. Autonomie dévolue aux collèges

2.1 Interventions gouvernementales

Dans les affaires financières et matérielles, les contrôles gouvernementaux concernent les budgets, les transactions immobilières et les projets de construction ainsi que de réaménagement. (2)

2.1.1 *Budgets*

Le Ministre approuve chaque année le budget de fonctionnement et le budget d'investissement préparés selon les règles et les directives de la Digec.

---

(1) NOCAUDIE, D. Les collèges d'enseignement général et professionnel au Québec, p. 332.

(2) QUÉBEC (PROVINCE). DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. Lois, règlements, politiques et procédure de l'enseignement collégial, Québec, 1981, RMF: 007, 008 et 009.

La Digec autorise le remboursement des dépenses d'investissement et, préalablement au besoin, les emprunts que les collèges doivent contracter pour les encourir.

Présentés selon les directives de la Digec, les états financiers contiennent de nombreuses données qui sont vérifiées dans le détail après leur approbation par le conseil d'administration.

2.1.2 *Transactions immobilières*

La location d'espaces à d'autres organismes ou d'autres organismes est autorisée par le lieutenant-gouverneur en conseil. La demande d'autorisation émane du conseil d'administration et est acheminée à la Digec, qui décide de son bien-fondé. Le projet de bail entre les deux parties doit également être autorisé par arrêté en conseil.

Pour vendre un bien immeuble excédentaire, l'autorisation du Ministre est requise. Les conditions et les modalités de cession doivent être approuvées par le Conseil du trésor.

La cession, la vente ou l'acquisition de terrain exigent l'autorisation du gouverneur en conseil.

L'achat d'un bien immeuble excédentaire d'un ministère, d'un organisme gouvernemental ou parapublic, de même que l'achat d'un immeuble d'une personne physique ou morale ne peuvent se faire sans une autorisation de la Digec concernant leur bien-fondé et sans une autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil.

Il n'est pas possible de conclure un contrat de servitude sans une autorisation du lieutenant-gouverneur en conseil.

2.1.3 *Projets de construction et de réaménagement*

Les projets de construction ou de réaménagement comprennent vingt-deux (22) étapes. La Digec intervient à chaque étape pour fournir

des instruments de travail aux collèges, encadrer, autoriser et contrôler leurs démarches. (1)

2.2 Pouvoirs des collèges

Quels sont les pouvoirs des cégeps au départ? Dans quel sens évoluent-ils? Quelles sont les attentes des collèges relativement à cette évolution?

2.2.1 *Pouvoirs au départ*

Au départ, les collèges jouissent d'une latitude entière en ce qui regarde la création de sources de financement autres que gouvernementales et l'acceptation de fonds non gouvernementaux, (2) les soumissions, la politique d'achat, le processus interne d'approbation des dépenses et d'émission de chèques, l'ensemble des gestes financiers (emprunts, placements, choix des institutions bancaires, choix des vérificateurs...) et, lors de projets de construction ou de réaménagement, le choix des architectes, des ingénieurs, des entrepreneurs.

Comparativement et même limitée à l'essentiel, la liste des pouvoirs que les collèges n'ont pas est beaucoup plus importante. En plus de la tutelle à laquelle ils sont soumis relativement aux budgets, aux transactions immobilières et aux projets de construction et de réaménagement, il y a d'autres gestes qu'ils ne peuvent pas poser.

---

(1) Cf. annexe I. On y trouvera le contenu de la 19e étape. Portant sur les modifications aux contrats et comprenant 13 démarches, elle illustre bien le rôle de la Digec à ce niveau.

(2) Même si, aux termes de la loi, la liberté des collèges se limite à l'acceptation de fonds non gouvernementaux, il semble qu'en pratique ils puissent en disposer à leur gré au niveau du budget de fonctionnement. S'agissant d'investissement, l'autorisation ministérielle est strictement requise.

Les budgets d'investissement immobilier, d'amélioration et de transformation ne sont pas transférables.

Les collèges ne peuvent disposer des surplus du budget d'investissement, non plus que des intérêts des surplus du budget de fonctionnement ou des services auxiliaires et communautaires. Par contre, il faut dire que le Ministère paye le service de leur dette.

Lorsqu'il y a vente de biens excédentaires, les collèges doivent faire un rapport détaillé à la Digec et le Ministère récupère le produit de la vente.

La gestion du groupe budgétaire IIa (traitement des enseignants) relève du seul Ministère, les collèges ne faisant qu'assumer la comptabilité de cette enveloppe, qui représente la plus grande partie du budget de fonctionnement.

Il est interdit aux collèges d'utiliser des sommes du budget de fonctionnement pour payer des dépenses prévues au budget d'investissement et vice versa.

2.2.2 *Augmentation des pouvoirs*

C'est principalement au niveau du budget de fonctionnement que, au fil des années, les collèges obtiennent plus de pouvoirs.

De 1967 à 1970, la Digec exige que les collèges défendent leur budget poste par poste et jusque dans le détail. Par exemple, on demande de justifier un poste d'employé de soutien et on discute du salaire qui est prévu.

En 1971, on abandonne ces pratiques et on implante des groupes budgétaires. Il n'y a pas de transférabilité entre les groupes, mais elle est totale à l'intérieur d'un même groupe.

À partir de 1972, les collèges peuvent disposer des surplus de leur budget de fonctionnement jusqu'à concurrence de 25%. Trois ans plus tard, les collèges sont autorisés à disposer des surplus du budget de fonctionnement à 100%.

L'année suivante, la règle supplémentaire fait son apparition. Cette règle augmente l'autonomie des collèges. Elle consiste dans un montant de base et dans un montant per capita déterminé par la Digec, que les collèges peuvent répartir librement entre certains groupes budgétaires.

En 1978, il y a transférabilité complète entre tous les groupes budgétaires dits normalisés, à l'exception du groupe VI (service de l'informatique).

Par rapport au budget d'investissement, l'élargissement des pouvoirs est minime. À partir de 1977 et avec l'autorisation de la Digec, la transférabilité devient possible en cours d'année entre le mobilier et l'appareillage-outillage. En même temps, en ce qui concerne les achats, l'obligation de transmettre toutes les pièces justificatives à la Digec et les contrôles à postériori sont abolis, la signature du directeur des services administratifs suffisant. Dans le cas des dépenses mineures de transformation, la Digec continue à exiger la signature du contrôleur et toutes les pièces justificatives mais laisse tomber les contrôles à postériori.

2.2.3 *Élargissement souhaité par les cégeps*

Les mesures dont il vient d'être fait état répondent faiblement aux attentes des collèges.

Ainsi, ils estiment qu'ils devraient pouvoir conserver le produit de la vente de biens excédentaires, procéder à des locations plus librement (1) et plus rapidement, utiliser le budget de fonctionnement pour effectuer des dépenses d'investissement en cas de nécessité, etc. Au demeurant, peu de collèges observent la réglementation ministérielle dans ces matières. Touchant la location d'immeubles,

---

(1) On cite le cas d'un collège à qui le Ministère impose de louer un Centre de loisirs menacé de disparition et dont il n'a besoin qu'en partie.

par exemple, on souligne qu'attendre les autorisations prévues entraîne l'impossibilité d'assumer ses responsabilités.

La source majeure de problèmes causés aux collèges par leur manque d'autonomie est la tutelle dont ils sont l'objet dans les projets de construction et de réaménagement.

Les ennuis commencent dès la phase d'élaboration des projets. S'agit-il d'une construction, la Digec intervient dans le choix du site, imposant des vues qui, à l'occasion, paraissent discutables ou manquent de suite. Puis il faut consacrer beaucoup de temps et d'énergie à justifier le montant du projet. Même si le collège doit préparer un devis pédagogique basé, entre autres, sur les effectifs étudiants qu'il prévoit, la décision finale à ce sujet est celle de la Digec. Or, dans bien des cas, les prévisions qu'elle établit s'avèrent en deça de la réalité. La Digec impose un devis technique comportant des locaux dont le besoin n'existe plus, comme une chapelle, et une allocation de pieds carrés qui est la même depuis des années.

Au niveau de la phase de réalisation, l'administration centrale intervient à toutes les étapes. Les émissions d'obligations, garanties par le gouvernement et servant à financer les projets, sont entièrement sous le contrôle du ministère des Finances, même si, officiellement, ce sont les collèges qui effectuent les émissions. Les démarches d'autorisation sont longues et complexes. Le processus d'autorisation des paiements est lourd et ralentit le transfert des fonds du fiduciaire au bénéficiaire. La Digec exige de faire la vérification des plans et devis. Il arrive qu'elle ne le fasse pas. D'ailleurs, elle ne fait pas toujours la preuve qu'elle possède l'expertise voulue pour le faire. Comment par exemple, demande-t-on, l'architecte en poste à la Digec peut-il connaître les besoins d'un collège aussi bien que l'architecte de celui-ci?

Selon les collèges, leur manque d'autonomie touchant les projets de construction et de réaménagement entraîne trois conséquences

particulièrement importantes et négatives. La réalisation des projets connaît des retards d'autant plus sérieux qu'il faut respecter des échéances d'ouverture des locaux assez contraignantes. Leur responsabilité de gestionnaires se trouve niée, de même que la compétence des professionnels qu'ils engagent pour réaliser les projets. Cette tutelle, dont le bien-fondé est loin de leur être évident, oblige les collèges à agir dans l'illégalité pour permettre la meilleure réalisation possible des projets.

Compte tenu de la maturité et de l'expérience acquises au long des années par les responsables locaux, avancent-ils, le Ministère aurait dû leur accorder graduellement plus de pouvoirs, au lieu de continuer à centraliser la gestion des affaires financières et matérielles.

2.3 Conclusions

- Les contrôles de l'État sont nombreux dans les affaires financières et matérielles. Dans le cas de plusieurs activités, on se retrouve avec des contrôles à priori et à posteriori. Ces contrôles s'accompagnent fréquemment de procédures longues et complexes. Aux yeux des collèges, leur bien-fondé est loin d'être évident dans bien des cas.
- Très limités au départ, les pouvoirs des collèges connaissent une légère augmentation, particulièrement au niveau du budget de fonctionnement. Mais cet élargissement reste fort en deça de leurs attentes.

3. Autonomie exercée par les collèges

Au cours de leurs douze premières années d'existence, les collèges estiment avoir fait usage de toute l'autonomie possible dans les affaires financières et matérielles, allant même jusqu'à contourner et à ne pas respecter certaines exigences injustifiées ou impossibles à satisfaire du Ministère.

C'est d'une façon limitée, il est vrai, que les collèges ont recours à des sources de financement autres que celles provenant du ministère de l'Éducation. Mais, expliquent-ils, il est difficile d'intéresser la population et les entreprises à des initiatives comme les fondations. La population considère que les subventions gouvernementales suffisent. Quant aux entreprises, il ne se fait guère, au niveau collégial, de recherches représentant un intérêt marquant pour elles. Malgré tout, certains collèges se dotent de fondations et plusieurs obtiennent des subventions d'autres ministères québécois que le ministère de l'Éducation.

Par ailleurs, certains facteurs viennent, année après année, limiter leur marge de manoeuvre relativement aux responsabilités pour lesquelles ils sont autonomes.

C'est ainsi que les avantages sociaux des employés de soutien des services auxiliaires et communautaires (cafétérias, résidences, centres sportifs...) ne sont pas financés par le gouvernement, ces services devant s'autofinancer. Les collèges doivent donc en assumer les coûts, soit en augmentant les frais des usagers, par exemple le prix des repas, ce qui leur est très difficile, soit en effectuant des transferts de budget.

Les salaires représentent la plus grande partie du budget de fonctionnement et ils augmentent constamment. Ajoutés aux dépenses incompressibles, ils diminuent progressivement la part du budget que les collèges peuvent affecter librement.

À partir de 1977, les collèges sont soumis à des compressions budgétaires. Conséquemment, ils commencent à utiliser leurs surplus avec grande modération, étant donné que le Ministère en récupère les intérêts.

Certaines pratiques de la Digec limitent indirectement l'autonomie locale. L'indexation des salaires autres que ceux des enseignants est calculée sur une base provinciale; si le collège se situe

au-dessus de la moyenne, il doit payer la différence. Il arrive que les effectifs étudiants réels du 20 septembre ne soient pas pleinement financés parce que la Digec doit faire face à des dépenses imprévues et ne dispose pas de l'enveloppe suffisante. Les subventions ne couvrent pas toujours tous les frais encourus pour réaliser des projets autorisés. Les nombreux retards dans les paiements ont pour conséquence la réduction de la marge de crédit des collèges.

4. Conclusions

. L'évolution de l'autonomie locale dans les affaires financières et matérielles entre 1967 et 1979 ne correspond pas à l'esprit et à la tendance devant caractériser les rapports entre l'État et les collèges selon le rapport Parent et le Document d'éducation numéro 3.

- Le partnership est très limité. En l'absence d'un règlement, la Digec édicte des règles changeantes au sujet desquelles les collèges ne sont que tardivement consultés de façon formelle.

- Au lieu de se voir déléguer de plus en plus de pouvoirs, les collèges sont soumis à des contrôles nombreux et rigides, à des procédures souvent longues et complexes. L'élargissement apporté à leurs pouvoirs est limité et il est loin de répondre à leurs attentes. Cette situation contraint les collèges à l'immobilisme ou les force à agir dans l'illégalité. Dans les deux cas elle leur occasionne des pertes de temps, d'énergies et d'argent.

. Les perspectives esquissées par le Document d'éducation numéro 3 se réalisent d'autant moins que l'exercice de l'autonomie dont disposent les cegeps est entravé par les exigences des conventions collectives, les compressions budgétaires et certaines pratiques de la Digec. Par ailleurs, en dépit des recommandations

très nettes du rapport Parent à l'égard de sources de financement autres que gouvernementales et de l'autonomie dont ils disposent à ce point de vue, les collèges y ont peu recours. Diverses raisons peuvent expliquer cette attitude: la générosité des budgets gouvernementaux jusqu'en 1977; l'absence de traditions québécoises à ce sujet; le peu d'intérêt que l'entreprise éprouve pour la recherche qui se fait dans les cégeps et les soupçons qu'elle entretient sur la qualité de la formation qu'on y dispense; le faible enracinement des collèges dans leur milieu et leur caractère de "service gouvernemental" déjà financé par les taxes des citoyens.

C. AFFAIRES PÉDAGOGIQUES (enseignement régulier)

1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation

Au sujet du rôle et de l'influence des cégeps dans l'élaboration de la réglementation concernant les affaires pédagogiques, il convient de considérer séparément

- la pièce maîtresse de cette réglementation qu'est le régime pédagogique,
- l'élément majeur que constituent les modalités de répartition des programmes entre les collèges,
- cet autre élément particulièrement important qu'est le système d'élaboration et de révision des programmes,
- l'ensemble des autres éléments, c'est-à-dire les politiques, les règles, les normes, les directives.

1.1 Régime pédagogique

1.1.1 *Historique*

1967

Rédigée par trois fonctionnaires du ministère de l'Éducation et quelque sept cadres des premiers collèges, la première version du régime pédagogique est publiée en septembre 1967 dans l'Annuaire de l'enseignement collégial 1967-1968.

Une note précise que le régime pédagogique doit être considéré comme expérimental et provisoire. (1) En effet, il a été convenu qu'avant de présenter un projet de règlement des études collégiales au Conseil supérieur de l'éducation pour un avis et de le faire adopter par le lieutenant-gouverneur en conseil, il serait expérimenté pendant deux ou trois ans.

Cette première version du régime pédagogique n'est pas complètement fidèle au modèle théorique d'organisation des études proposé par le rapport Parent. L'équilibre entre les matières de formation générale et celles de formation spécialisée est respecté. Mais la langue seconde n'est pas matière obligatoire, la philosophie est obligatoire à raison de trois heures par semaine pendant deux ans plutôt que quatre heures par semaine pendant un an, les étudiants des collèges francophones se voient imposer des cours de langue maternelle et de philosophie spécifiques et uniformes, tandis que ceux des collèges anglophones ont le choix entre plusieurs cours de langue maternelle et plusieurs cours jugés équivalents à la philosophie.

Comment s'explique cette déviation de la première version du régime pédagogique relativement au modèle du rapport Parent? Sans doute par la nouveauté du modèle et par le fait que les premiers collèges doivent se mettre sur pied en tenant compte des ressources existantes et en composant avec les traditions des institutions qu'ils remplacent en les intégrant, principalement celles des collèges classiques, dont les anciens dirigeants se retrouvent massivement à la tête des nouveaux collèges.

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. Annuaire de l'enseignement collégial 1967-1968, Québec, 1967, vol. I, p. 11.

1968

En 1968, il est question que les collèges francophones, à l'instar des collèges anglophones, offrent des cours jugés équivalents aux cours de philosophie.

Au mois de mars, les directeurs des services pédagogiques des cégeps francophones demandent au Ministre que "les 4 cours obligatoires de philosophie soient bien des cours de philosophie au sens où on l'entend dans la tradition culturelle francophone." Dans sa réponse, le Ministre maintient le principe de la possibilité de cours équivalents à la philosophie pour les étudiants francophones et ajoute que le régime pédagogique en fera état quand ces cours auront été identifiés, leur valeur contrôlée et leur mise en application prévue.

1969

Un événement important marque l'année 1969. C'est la session d'études des directeurs des services pédagogiques et de fonctionnaires du ministère de l'Éducation tenue à Fort-Prével. À cette occasion, les collèges et le Service des programmes de la Digec font une entente touchant le contrôle du Ministère sur l'enseignement. Par ailleurs, on précise la structure et l'étendue du partnership des collèges concernant l'élaboration de la réglementation dans les affaires pédagogiques.

Comme c'est le cas depuis le COPEPP, (1) une des questions les plus vivement discutées est celle des examens ministériels. Partant du principe que le Ministre sanctionne les études et que, par conséquent, il doit exercer un contrôle sur ces dernières, les représentants du Ministère soutiennent que des examens ministériels s'imposent. Les directeurs des services pédagogiques reconnaissent la nécessité d'un contrôle de la qualité des études. Mais ils font valoir que les

---

(1) Le comité de planification de l'enseignement pré-universitaire et professionnel créé en 1965 pour donner suite aux recommandations du rapport Parent.

examens communs ne sont pas le seul ni le meilleur instrument de contrôle. Il existe déjà, soulignent-ils, le contrôle exercé par le Ministère au moyen des plans d'études cadres qu'il définit dans les Cahiers de l'enseignement collégial et celui qui est assuré par les collèges eux-mêmes, les universités et le marché du travail. De plus, ils "s'engagent collégialement à faire respecter le régime pédagogique." (1) Sur la foi de cette assurance, il est convenu d'abandonner l'idée d'examens communs provinciaux.

Voici en quels termes le compte rendu de la session précise la structure et l'étendue du partnership des collèges touchant l'élaboration de la réglementation dans les affaires pédagogiques:

> *Depuis la création des cégeps, les directeurs des services pédagogiques forment une assemblée présidée par le directeur du Service des programmes. Ils constituent le corps consultatif privilégié de ce dernier. Selon le style de fonctionnement utilisé par le directeur du Service des programmes, l'opinion unanime ou majoritaire de l'assemblée devient, en règle générale, une décision du directeur pour toutes les matières qui sont de sa compétence. Ce qui précède ne vaut que lorsque les directeurs des services pédagogiques sont réunis sous la présidence du directeur du Service des programmes.* (2)

Ce court texte contient quelques éléments importants et significatifs.

. Il existe une structure de partnership nettement identifiée. C'est l'assemblée des directeurs des services pédagogiques (D.S.P.), présidée par le directeur du Service des programmes de la Digec.

. L'assemblée des D.S.P. a un rôle de consultation bien défini.

---

(1) Cf. QUÉBEC (PROVINCE). DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. SERVICE DES PROGRAMMES. Session d'études des directeurs des services pédagogiques. Fort Prével, 23-27 juin 1969; rapport provisoire. Québec, juillet 1969. 51 p.

(2) Ibid., p. 33.

. Sur le plan de la concertation, le texte est beaucoup moins transparent. L'opinion unanime ou majoritaire des D.S.P. devient celle du directeur du Service des programmes, mais cela EN RÈGLE GÉNÉRALE. On ne précise pas les cas d'exception. De plus, le texte peut donner à entendre qu'il s'agit là d'une règle du jeu simplement liée au directeur en poste à ce moment.

1970-1971

L année suivante, le temps est venu d'évaluer le régime pédagogique. D'autant plus qu'il a soulevé maintes critiques. Mandatés par le Ministère, les auteurs du rapport Roquet (1) en suggèrent une réforme propre, selon eux, à le rendre plus conforme à l'esprit du rapport Parent. Les D.S.P. n'acceptent pas le rapport et il demeure lettre morte.

Lors de la session d'étude des directeurs des services pédagogiques et du Service des programmes de juin 1971, les D.S.P. demandent d'inclure dans le régime pédagogique des stipulations concernant les plans d'étude. Ces dernières, estiment-ils, leur permettront ou du moins leur faciliteront le contrôle de l'enseignement. (2)

À l'assemblée des D.S.P. s'ajoute le comité conseil du directeur des programmes. Il est constitué des membres de l'exécutif de la Commission des D.S.P. de la Fédération des cégeps et de deux D.S.P. de l'exécutif de la Commission des D.S.P. de l'Association des collèges privés. On y prépare les réunions de l'assemblée des D.S.P. et on y discute de toute question jugée opportune par les D.S.P.

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. Rapport du comité d'étude des cours communs à tous les étudiants du CEGEP. Québec, décembre 1970. 70 p.

(2) Cf. QUÉBEC (PROVINCE). DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. SERVICE DES PROGRAMMES ET EXAMENS. Session d'études des directeurs des services pédagogiques et du service des programmes et examens, North Hatley, 21-25 juin 1971. Québec, juin 1971. 58 p. et 4 annexes.

Dans son rapport annuel 1970-1971, le Conseil supérieur de l'éducation constate que le Ministère accorde des diplômes aux étudiants des cégeps sans jamais les avoir évalués. En conséquence, il recommande l'instauration d'un système d'accréditation analogue à celui qui existe aux États-Unis. Il définit l'accréditation comme suit: "la reconnaissance officielle, par un organisme compétent, après évaluation, de la valeur des objectifs d'une institution et des moyens qu'elle prend pour les atteindre." (1) Grâce à ce système, estime le Conseil,

> *le contrôle du Ministère sera de loin meilleur..., l'école elle-même sera stimulée par son autoévaluation permanente..., l'université et le monde du travail sauront mieux quel produit fini sort de telles écoles.* (2)

1972

En septembre 1972, la Digec soumet à la consultation du milieu collégial un projet de règlement des études devant être sanctionné au printemps de 1973. Entre autres changements proposés, on note le remplacement de deux cours obligatoires de philosophie par deux cours de sciences humaines, des mesures pour éliminer les étudiants jugés indésirables, telle la réinscription en cours de session, une organisation et une gestion pédagogiques plus centralisées. Voyant leur autonomie menacée, les collèges joignent les rangs des enseignants et des étudiants contestataires. L'agitation qui secoue le réseau est telle que le Ministre retire le projet et, le 15 février 1973, demande au Conseil supérieur de l'éducation de lui remettre un rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial.

1973

La version 1973-74 du régime pédagogique comporte quelques modifications. Ainsi, elle prévoit la réinscription en cours de session.

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION. Rapport annuel 1970-1971, Québec, 1972, p. 138.

(2) Ibid., p. 139.

Elle stipule que les D.S.P. verront à ce que les plans d'étude soient préparés par tous les enseignants pour tous les cours.

1975

Le rapport du Conseil supérieur de l'éducation demandé par le Ministre en 1973 (rapport Nadeau) paraît à l'été de 1975. (1)

S'appuyant sur une vaste consultation qui a mis en relief la rigidité des programmes, le caractère trop conservateur et trop normatif du régime pédagogique, (2) il préconise un régime pédagogique très fortement décentralisé.

Selon les auteurs du rapport, il revient au Ministère de fixer les objectifs généraux des programmes (3) provinciaux et de mettre au point leurs instruments d'évaluation. (4) Cela fait, les collèges et les étudiants prennent leurs responsabilités.

> *Une fois que l'étudiant et le collège ont convenu des objectifs à poursuivre dans un programme, l'essentiel demeure, pour chacun, de faire ensuite la preuve que ces objectifs ont été atteints. Le régime pédagogique devient affaire de cheminement individuel et de certification par l'institution de l'atteinte des objectifs.* (5)

C'est dans le module, précise le rapport, que se vit le programme. Le module est le regroupement des étudiants inscrits à un même programme,

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION. Le collège: rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial. Québec, 1975. 185 p.

(2) QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION. Le collège: synthèse de la consultation sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial. Québec, 1975. pp. 152-160.

(3) Le rapport définit le programme en ces termes: "un ensemble d'éléments, reliés fonctionnellement les uns aux autres, pour produire des résultats prédéterminés par la nature des besoins auxquels on veut répondre" (p. 55).

(4) Le collège, p. 86.

(5) Ibid., p. 85.

des enseignants, des représentants du milieu socio-économique et des membres des services administratifs et pédagogiques. (1)

Dans la logique de l'autonomie locale préconisée par le rapport, la garantie de la qualité de la formation dispensée par les collèges reposerait sur l'accréditation qu'ils recevraient d'un organisme neutre, le Conseil des collèges. (2)

Les centrales syndicales et le patronat s'opposent à cette "décentralisation" du régime pédagogique. Pour les premières, elle aurait pour effet d'asservir la formation aux intérêts du capital et de compromettre l'existence du département, assise du pouvoir des enseignants et de leur sécurité d'emploi. Pour le second, elle n'assurerait pas que la formation soit assez centrée sur les exigences du monde du travail. (3)

Les collèges, qui ont pourtant revendiqué une plus large autonomie pédagogique au cours de la consultation, disent ne pas se sentir prêts à entreprendre un changement aussi important si tôt dans leur histoire et compte tenu des crises qui ont secoué le réseau dès 1968. (4)

Du côté du Ministère, on ne note aucune réaction.

1.1.2 *Conclusions*

. Les études collégiales ne sont pas régies par un règlement, mais par un régime, c'est-à-dire un ensemble de dispositions que les collèges conviennent de respecter, moyennant l'absence d'examens d'État communs. À l'encontre des suggestions du rapport Parent, cet élément de réglementation est la responsabilité de la Digec.

---

(1) Le collège, p. 65.

(2) Ibid., p. 97.

(3) GINGRAS, Paul-Emile. Les réactions au rapport Le collège. Québec, Conseil supérieur de l'éducation, juillet 1978, pp. 21 27.

(4) Ibid., pp. 28-31.

. Concernant l'élaboration du régime pédagogique, il existe deux structures de partnership nettement identifiées, l'assemblée des D.S.P. et le comité consei! du directeur du Service des programmes.

. Ces structures sont clairement des structures de consultation et non pas seulement d'information. Elles sont aussi des structures de concertation, mais dans la mesure où le directeur du Service des programmes le juge opportun et en l'absence de règles définies. À l'occasion, ce dernier prend des initiatives importantes et unilatérales.

. L'influence des collèges dans l'élaboration du régime pédagogique est considérable et elle s'exerce selon deux orientations: le conservatisme culturel et pédagogique, ainsi que la tendance à faire du régime un instrument de contrôle interne de l'enseignement. Les cégeps adoptent une structure de programme qui se rapproche plus de celle des anciens collèges classiques que de celle préconisée par le rapport Parent. Ils empêchent que le Ministre introduise dans le régime des cours jugés équivalents aux cours de philosophie et qu'il soit modifié dans le sens suggéré par le rapport Roquet. Ils s'opposent avec succès au projet de règlement des études collégiales de 1972. Par ailleurs, ils acceptent bien que le régime confère au comité exécutif le pouvoir d'ordonner une réinscription en cours de session (art. 16) et obtiennent qu'il précise l'intervention de la direction des services pédagogiques au niveau des plans d'études. Enfin, ils ne réagissent pas de façon positive aux divers moyens suggérés par le Conseil supérieur en vue d'accroître leur autonomie, notamment la mise sur pied d'un système d'accréditation et la "décentralisation" poussée du régime pédagogique.

. L'influence exercée par les collèges explique sans doute en partie la volonté du Ministère de garder le contrôle de l'enseignement collégial pour ne pas en compromettre la réforme. En même temps,

elle illustre la difficulté pour les administrations locales d'exercer pleinement leurs responsabilités, en raison de la composition du conseil d'administration, de la situation du directeur général et du directeur des services pédagogiques ainsi que de l'évolution de la commission pédagogique.

1.2 Répartition des programmes entre les collèges

1.2.1 *Historique*

1969

Dès 1969, la question de la répartition des programmes entre les collèges pose problème.

Dans le compte rendu de la session d'étude des directeurs des services pédagogiques tenue à Fort-Prével, on lit ce qui suit:

> *La D.G.E.C. devrait mettre sur pied, dans les plus brefs délais possibles, un plan provincial d'implantation des options professionnelles. En attendant qu'il soit possible de se prévaloir des avantages offerts par le Bill 49, la planification de l'implantation des options professionnelles devrait à tout le moins tenir compte des études de main-d'oeuvre déjà effectuées par les comités consultatifs existants et des recommandations qui en découlent.* (1)

Cette recommandation témoigne du développement rapide et quelque peu sauvage du réseau. Elle témoigne aussi de la nécessité que le Ministère en planifie et en coordonne le développement, comme l'avait demandé le rapport Parent.

1970-1971

En juin 1970, la Digec fait connaître les éléments d'une ébauche de politique concernant la répartition des programmes entre les collèges.

---

(1) Session d'études des directeurs des services pédagogiques, Fort-Prével, 23-27 juin 1969, p. 13.

Ils sont les suivants:

. assurer à chaque région le plus grand éventail possible de programmes, les collèges de la région se concertant entre eux pour leur répartition;

. autoriser tous les collèges à offrir des programmes dans chacun des secteurs de l'enseignement professionnel;

. reconsidérer le contingentement;

. mettre l'accent sur l'établissement de troncs communs dans une famille de programmes et permettre à tous les collèges d'offrir ces troncs communs;

. n'autoriser à implanter que la première année d'un programme, le collège devant faire des demandes expresses pour l'obtention des 2e et 3e années.

Là-dessus se vit une expérience de régionalisation et de répartition régionale des programmes. Elle se révèle négative et amène les gens du Ministère à se demander s'il n'y a pas que deux solutions possibles: des choix faits par le Ministère ou le jeu de la libre concurrence. Or, celle-ci est exclue en vertu de l'objectif fondamental d'assurer l'accessibilité et la même qualité des programmes dans toutes les régions du Québec.

1972

En 1972, un comité mixte de directeurs généraux et de directeurs des services pédagogiques réagit aux éléments de politique de répartition des programmes préconisés par la Digec et à l'expérience de la répartition régionale. (1)

Le comité constate la complexité et le caractère fortement politique de la régionalisation des programmes. Il souligne que

---

(1) FÉDÉRATION DES CEGEP, COMITÉ MIXTE D.G.-D.S.P. Les spécialités professionnelles au niveau collégial public. Montréal, 1972. 32 p.

> *les D.G. et les D.S.P. des collèges sont mal placés pour s'opposer à l'octroi d'une option à un collège, pour recommander l'octroi d'une option à un autre collège que le leur et même pour juger de l'opportunité de développer une option dans tel collège donné.* (1)

Il s'oppose au contingentement des étudiants qui, dit-il, doit faire place à une solide information sur les possibilités d'emploi. Il se prononce en faveur des troncs communs à certaines conditions et refuse que l'autorisation d'implanter un programme se limite à la première année. Il suggère la création d'un comité d'exploration des nouveaux programmes permettant à la Digec de faire des suggestions aux collèges et aux régions. (2)

En l'absence d'une politique complète du développement de l'enseignement professionnel, il se demande par quels moyens les collèges peuvent "s'assurer une participation significative à l'élaboration et à la mise en application d'une telle politique." (3) Notant que la vie continue et que la Digec accorde ou refuse des autorisations, il se demande également quels moyens les collèges doivent se donner "pour que soient prises les meilleures décisions... dans les circonstances." (4)

1974

Dans un dossier d'études présenté au comité d'étude du Conseil supérieur de l'éducation sur les besoins de l'enseignement collégial en 1974, la Fédération des cégeps souligne les aléas auxquels s'expose le collège qui s'aventure dans la création d'un programme.

---

(1) Cf. p. 25.

(2) Cf. p. 21.

(3) Cf. p. 3.

(4) Cf. p. 3.

> *On s'aperçoit que pour le collège qui accepte de "s'embarquer" dans le développement de nouveaux programmes, l'issue est pour le moins problématique. Les décisions finales relèvent d'une instance qui n'a pas toujours à coeur de faire connaître les critères selon lesquels elle décide et à plus forte raison de faire connaître les raisons qui justifient dans le temps les décisions prises.* (1)

La même étude souligne les sérieuses lacunes qui affectent le processus d'attribution des programmes aux collèges. En conséquence, elle conclut ceci:

> *... les cégeps souhaitent des politiques plus claires quant au développement de l'enseignement professionnel... De plus, les cégeps veulent être directement associés à l'élaboration des politiques touchant le développement de l'enseignement professionnel.* (2)

1975

Les 2 et 3 octobre 1975, la Digec consulte les directeurs généraux et les directeurs des services pédagogiques sur les "éléments d'une politique de développement de l'enseignement collégial et des cégeps" (3), qu'elle a précisés en s'appuyant sur le rapport Parent, le rapport Faure, le rapport de la Fédération des cégeps au Conseil supérieur, le régime pédagogique et sur le "modèle qui se dégage dans le réseau collégial depuis quelques années." (4)

---

(1) COTÉ, G. (et alii). "Le développement professionnel", dans Six facettes du développement des cégeps, Montréal, 1974, pages 66 et 67.

(2) Ibid., p. 64.

(3) QUÉBEC (PROVINCE). DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. Journées d'étude Cégep, 2 et 3 octobre 1975. Québec, 1975, p. 3.

(4) Ibid., pages 3 et 4.

Selon ce document, la répartition des programmes entre les collèges obéira aux critères suivants: (1)

- les besoins quantitatifs en main-d'oeuvre;
- le stade de développement de l'enseignement professionnel dans chaque collège;
- la complémentarité des enseignements dans chaque collège;
- la complémentarité des collèges dans les régions;
- l'accessibilité.

Effectivement, la Digec prendra en considération deux autres critères dans l'attribution des programmes: les données sur le placement des finissants et les politiques gouvernementales. De plus, elle déterminera les modalités de développement des nouveaux programmes. Entre autres, elle se réservera de décider si des suites doivent être données aux projets de nouveaux programmes et du lieu d'implantation des programmes approuvés. (2)

1.2.2 *Conclusions*

- En dépit des demandes répétées des collèges, il ne s'élabore pas de véritable politique ni de plan provincial de répartition des programmes entre les collèges.
- En lieu et place d'une telle politique, la Digec établit des critères et des règles concernant la création et l'implantation des programmes, sans un véritable partnership des collèges.
- En cette matière, on sort de la voie tracée par le rapport Parent. (3) La Digec joue, en plus du sien (exécution), les rôles qui devraient être joués par le Conseil supérieur (consultation et conseil) et par le gouvernement (législation).

---

(1) Ibid., pp. 25, 26, 27, 28 et 31.

(2) Lois, règlements, politiques et procédure de l'enseignement collégial, D.G.E.C., 1981, RDE. 007, pages 1/2 et 2/2.

(3) R.P., tome I, par. 132, 133, 134.

1.3 Système d'élaboration et de révision des programmes

1.3.1 *Historique*

Au cours des deux premières années des collèges, les enseignants sont fortement impliqués dans l'élaboration et la révision des programmes et des cours, comme l'avait recommandé le rapport Parent. Leur influence est prépondérante.

En 1969, la direction du Service des programmes, avec l'aide des directeurs des services pédagogiques, met au point le système de la coordination provinciale des programmes. Ce système repose principalement sur le comité consultatif provincial et le comité provincial de revision des programmes. (1) Le premier fait l'inventaire de la main-d'oeuvre et en prévoit les fluctuations, analyse les fonctions de travail, fait des recommandations touchant l'implantation des programmes dans les collèges et les structures générales des programmes, compte tenu des fonctions de travail et de leur évolution. Le deuxième, dont font partie les enseignants des collèges, remet ses recommandations à la direction du Service des programmes. Les professionnels de la Digec jouent un important rôle de personnes-ressources au sein de ces comités.

En 1972, alors qu'on a créé des comités de coordination pour les disciplines et les programmes, de même que des comités consultatifs pour les programmes, les professionnels du Service des programmes assument le leadership des réunions et contrôlent la consultation. À partir de 1974, ils prennent beaucoup de décisions. Entretemps, le directeur du Service des programmes s'est doté d'un autre comité consultatif où les directions pédagogiques des collèges sont représentées. C'est le comité permanent des programmes. Il est principalement consulté sur les conséquences administratives des décisions touchant les programmes.

---

(1) Cf. Session d'études des directeurs des services pédagogiques, Fort-Prével, 23-27 juin 1969.

Dans une des études qu'elle présente au Conseil supérieur de l'éducation en 1974, lors de la consultation faite en vue du rapport Nadeau, la Fédération des cégeps souligne certaines lacunes de fond des programmes et du processus de coordination provinciale. Les programmes professionnels, affirme-t-elle, sont trop rigides et trop chargés; la coordination des programmes est basée, non sur les programmes, mais sur les disciplines. Elle fait part de la position des collèges face à cette situation:

> *Sans réclamer plus d'autonomie, les collèges souhaitent... une révision en profondeur des mécanismes de coordination des options et des programmes.* (1)

Cinq ans plus tard, aucune modification significative n'a été apportée au système de coordination des programmes.

1.3.2 *Conclusions*

- Relativement à l'élaboration et à la révision des programmes, il existe des structures de consultation nettement définies.
- De 1969 à 1979, le rôle et l'influence des collèges diminuent de façon importante à ce chapitre.
- Aux yeux des collèges, le processus de coordination provinciale laisse fortement à désirer.
- Ici encore, on s'éloigne des rôles attribués par le rapport Parent au Ministre, au Conseil supérieur, aux fonctionnaires et aux collèges. (2)

---

(1) COTÉ, G. (et autres). "Le développement professionnel", dans Six facettes du développement des cégeps, p. 64.

(2) R.P., tome I, par. 185 et 186.

1.4 Autres éléments de réglementation

Parmi les autres éléments particulièrement significatifs de la réglementation dans les affaires pédagogiques, on relève les structures d'accueil universitaires c'est-à-dire, les exigences auxquelles doit satisfaire l'étudiant du niveau collégial en vue de son admission aux universités, la politique des stages et les modalités de contingentement des étudiants dans les programmes professionnels.

Les structures d'accueil universitaires ne peuvent être modifiées sans que ne soit consulté le comité de liaison enseignement supérieur-enseignement collégial (CLESEC). Ce comité comprend des représentants des universités, de la Digec et des collèges.

Touchant la politique des stages, les collèges sont consultés par le biais du Comité permanent des programmes. D'accord avec les principes de la politique, les collèges s'objectent à certaines modalités d'application, entre autres, celles qui ont trait au transport des étudiants.

À la suite de représentations insistantes, les collèges obtiennent, en 1977, d'être consultés en ce qui regarde les modalités de contingentement et son bien-fondé dans certains programmes.

Outre ces éléments de réglementation, la Digec met sur pied deux programmes d'aide au développement des affaires pédagogiques dans les collèges: le programme de subventions pour les projets de développement de programmes professionnels et le programme de subventions à l'innovation pédagogique. De ces deux programmes, seul le programme de subventions à l'innovation pédagogique fait l'objet de consultations auprès des collèges, au sein de la Commission permanente de la recherche.

À tout prendre, le rôle et l'influence des collèges sont limités dans l'élaboration de ces éléments de réglementation.

2. Autonomie dévolue aux collèges

2.1 Interventions du Ministère

Les contrôles exercés par le Ministère dans les affaires pédagogiques concernent principalement, sinon uniquement, la reconnaissance des études les programmes offerts, le respect du contingentement.

Touchant la reconnaissance des études, le seul contrôle régulier et rigoureux est celui des bulletins cumulatifs uniformes. Avant de décerner une reconnaissance d'études collégiales, le Ministère s'assure que les préalables et le contenu des programmes ont été respectés. Très épisodiquement, il procède à l'examen des plans d'études.

Dans le cas des programmes qui ont perdu leur raison d'être, il arrive que la Digec intervienne de façon autoritaire pour les abolir. Généralement, son rôle se limite à adresser des conseils et des suggestions aux collèges concernés. En 1977, sur une base volontaire, elle invite les collèges qui ont été autorisés à implanter des programmes depuis quelques années et qui ne l'ont pas fait à renoncer à ces programmes. Vers le même temps, elle régularise la situation des programmes qui ont été implantés sans autorisation et qui ont été financés.

Les collèges admettant plus d'étudiants que le nombre autorisé dans certains programmes ne reçoivent pas de subsides pour les étudiants excédentaires.

2.2 Pouvoirs des collèges

De 1967 à 1979, quels sont les pouvoirs dont les collèges disposent au départ? Quels sont ceux qu'ils acquièrent? Quels sont ceux qu'ils perdent partiellement ou totalement?

2.2.1 *Pouvoirs au départ*

Au moment de leur création, les collèges peuvent déterminer leurs objectifs propres de formation et de développement pédagogique, ainsi que les moyens qui leur paraissent indiqués pour les atteindre, tant

sur le plan de l'apprentissage (méthodes d'apprentissage, modes d'évaluation, instruments didactiques) que sur celui de l'organisation pédagogique (services pédagogiques, départements, regroupements autour des programmes, horaire des cours, cours d'été, locaux d'enseignement, etc.)

Ils aménagent et adaptent les programmes selon leurs objectifs, leurs ressources et les besoins locaux.

Il leur revient de faire l'évaluation de leurs programmes de formation et, le cas échéant, de se départir de certains enseignements. Ils admettent les étudiants, leur accordent des équivalences s'il y a lieu, ne les réadmettent pas dans certains cas et recommandent au Ministre de leur octroyer le diplôme d'études collégiales.

Ils prévoient l'utilisation des périodes de disponibilité des enseignants et se donnent les moyens qu'ils jugent appropriés pour contrôler l'enseignement.

Ils se donnent des politiques en ce qui concerne la recherche et l'innovation pédagogiques.

2.2.2 *Pouvoirs acquis*

Les pouvoirs les plus importants acquis par les collèges concernent les structures d'accueil universitaires, les cours complémentaires et le calendrier scolaire.

À l'avènement des cégeps, les universités du Québec imposent des conditions d'admission nombreuses et différentes, assez souvent contestables, aux détenteurs du diplôme d'études collégiales. Grâce au comité de liaison enseignement supérieur-enseignement collégial (CLESEC), créé en 1974, il s'accomplit un important travail de simplification et d'unification des exigences d'admission au niveau du premier cycle universitaire. En conséquence, les collèges ont une plus grande latitude pour élaborer des programmes pré-universitaires qui leur paraissent mieux adaptés à leurs ressources et aux exigences de la formation collégiale.

En 1976, les collèges sont autorisés à créer et à dispenser des cours complémentaires maison. La Digec les reconnaît dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une résolution du conseil d'administration.

À partir de 1977, l'élaboration et l'approbation du calendrier scolaire sont du ressort exclusif des collèges. Les calendriers locaux sont transmis à la Digec, qui se contente de les publier, à l'adresse du réseau, du monde du travail et des universités.

2.2.3 *Pouvoirs diminués ou perdus*

L'affaiblissement ou la perte des pouvoirs des collèges touchent surtout l'adaptation locale des programmes professionnels, la création et l'implantation des programmes et le contrôle interne de l'enseignement.

Le rapport Parent avait recommandé que le Ministère élabore des programmes-cadres, avec le concours des compétences concernées du monde du travail, des corporations et associations professionnelles, ainsi que des collèges. Assez tôt, on se retrouve devant des programmes rigides et lourds, ne permettant pratiquement pas d'adaptations locales. Dans plusieurs cas, on doit même laisser tomber les cours complémentaires. Divers facteurs expliquent ce fait. Entre autres, il y a l'influence exercée par le monde du travail et les corporations ou associations professionnelles, la préoccupation des enseignants de protéger leur emploi, l'absence d'objectifs clairs concernant la formation spécifique au niveau collégial, le tout résultant dans la multiplication des cours.

Dans les premières années d'existence du réseau, les collèges obtiennent d'implanter les programmes qui leur paraissent appropriés de façon relativement facile et rapide. Puis, la situation change. Il faut préparer des dossiers détaillés tout en ne disposant pas des ressources financières et humaines requises. Les autorisations sont accordées ou refusées sans que les critères soient clairement connus et sans qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une véritable politique de développement du réseau et des collèges. Quand les critères dont s'inspire la Digec

sont portés à la connaissance des collèges, la situation ne s'améliore pas de façon sensible. Tenir compte des critères, suivre les directives officielles et officieuses à la lettre, présenter des dossiers bien étoffés explorant des avenues prometteuses n'apportent pas, peu s'en faut, l'assurance d'arriver aux résultats visés. La Digec décide du lieu d'implantation des programmes, quels que soient les collèges qui les ont conçus. Tel collège développe deux programmes à grands frais; ils se donnent ailleurs, y compris dans des collèges privés, sans que lui-même puisse les offrir. Au témoignage des collèges, les cas de ce genre sont assez nombreux. À l'occasion, des collèges se concertent et réussissent à obtenir gain de cause. Rare, cette concertation est également difficile en raison des moyens qu'elle exige et parce qu'elle doit se faire en l'absence d'un plan d'ensemble ainsi que des données économiques requises. Résultats? L'action des collèges dans ce domaine vital est fortement réduite et le défaitisme remplace facilement le dynamisme.

La convention collective des enseignants de 1976 change le statut du chef de département. Ce dernier devient simplement le responsable de la coordination départementale. C'est le département lui-même qui devient l'interlocuteur du collège. Et l'article 4-4.08 confie au département des responsabilités de taille, les unes sous l'autorité du collège, les autres en dehors de celle-ci:

> a) *en assemblée départementale, sous l'autorité du collège:*
>
> 1) *répartir et pondérer les activités pédagogiques à l'intérieur des normes fixées par la convention collective et par le collège;*
>
> 2) *définir les objectifs, appliquer les méthodes pédagogiques et établir les modes d'évaluation spécifiques à chacun des cours dont il est responsable et en assurer la qualité et le contenu;*

b) *en assemblée départementale:*

9) *assurer l'assistance professionnelle aux nouveaux professeurs;*

10) *former un comité de revision de trois (3) personnes dont le professeur concerné, habilitées à modifier, s'il y a lieu, les notes finales d'un étudiant.*

De la sorte, même s'il continue à attester de la valeur des études, le collège voit sa responsabilité de contrôler l'enseignement diminuée de façon notable.

2.3 Conclusions

- Les contrôles du Ministère dans les affaires pédagogiques se distinguent de ceux qu'il exerce dans les affaires financières par leur importance et ils s'en rapprochent par leur nature. D'une part, ils ne sont pas nombreux. Il n'y a pratiquement aucun contrôle direct de la qualité de l'enseignement, donc de la valeur des diplômes. D'autre part, ils sont essentiellement centrés sur les normes, les activités et les ressources.

- Bien qu'ils connaissent certains élargissements (structures d'accueil universitaires, cours complémentaires, calendrier scolaire), les pouvoirs des collèges subissent des rétrécissements somme toute plus considérables, compte tenu des responsabilités en cause (adaptation locale des programmes professionnels, création et implantation des programmes, contrôle interne de l'enseignement). Cette évolution s'explique en grande partie par les facteurs suivants: l'absence d'objectifs définis de la formation professionnelle collégiale; les exigences des enseignants ainsi que des corporations et associations professionnelles; l'absence d'une véritable politique du développement du réseau et des collèges, voire de règles de jeu nettes et clairement respectées; le statut et le rôle du responsable départemental ainsi que du département définis par la convention collective des enseignants.

. En plus de déplorer la diminution de ces pouvoirs, les collèges estiment devoir jouir de plus de latitude dans l'élaboration locale des programmes pré-universitaires de sciences où, en dépit des progrès réalisés grâce au CLESEC, presque tous les cours de concentration sont des préalables universitaires.

3. Autonomie exercée par les collèges

Par rapport à l'autonomie qui leur est dévolue dans les affaires pédagogiques entre 1967 et 1979, les collèges se comportent globalement de deux façons: dans certains cas, ils la dépassent; dans l'ensemble, ils ne l'exercent pas pleinement.

3.1 Dépassement de l'autonomie

En mai 1974, paraît un rapport préparé à l'initiative des directeurs des services pédagogiques et intitulé Bilan sur l'application du régime pédagogique de l'enseignement collégial. (1)

Tout en montrant que, pour l'essentiel, les collèges respectent le régime pédagogique comme ils s'y sont engagés en 1969, le rapport montre aussi qu'ils s'en écartent sur de nombreux points. Généralement, les écarts vont dans le sens de l'assouplissement des normes. (2) À l'occasion, ils vont dans le sens d'un durcissement de celles-ci. Ainsi, alors que selon l'article 24 la note minimale de réussite d'un cours est 60%, deux collèges exigent 75% comme note de réussite des cours de concentration. Pour un autre collège, la note de réussite des cours "préalables relatifs" est 50%. (3)

---

(1) PARENT, Richard (et autres). Bilan sur l'application du régime pédagogique de l'enseignement collégial. Montréal, Fédération des cégeps, 1974. 249 p.

(2) C'est le cas pour l'article 5 (cours obligatoires), l'article 14 (admission), l'article 20 (plans d'études), l'article 23 (examen final) et l'article 24 (pas de reprise de l'examen final).

(3) Cf. p. 157. C'est le cas aussi pour l'article 2 (exemption des cours d'éducation physique pour les adultes) et l'article 11 (étudiant régulier à temps complet).

D'après un autre document, "des collèges ont exigé une note minimale de 60% pour chacune des composantes (stages et théorie) de la note d'un cours." (1)

Face à la camisole de force que représente le processus de création et d'implantation des programmes, des collèges en développent par le biais de l'éducation des adultes. Quelques-uns mettent des programmes sur pied sans autorisation de la Digec.

Pour contourner l'obstacle de la rigidité des programmes et faire les adaptations locales qui paraissent s'imposer, il arrive que des collèges créditent des activités de formation non reconnues par la Digec sous le couvert de cours officiels.

3.2 Autonomie non pleinement exercée

Les premières années des cégeps se caractérisent par un dynamisme remarquable et une assez forte couleur locale dans les affaires pédagogiques. On expérimente et on innove considérablement aux niveaux des méthodes d'enseignement et d'apprentissage, des modes d'évaluation de l'apprentissage, des instruments didactiques. On se rappelle l'essor que connaissent, par exemple, les moyens audio-visuels. Certains cégeps se définissent et s'organisent selon un modèle pédagogique relativement précis. Bon nombre structurent leurs services pédagogiques selon leurs priorités, de sorte que, de l'un à l'autre, ils prennent plusieurs physionomies différentes.

Ce dynamisme et cette couleur locale ne disparaissent pas totalement entre 1967 et 1979. Par exemple, quand la possibilité leur en est offerte, en 1976, la plupart des collèges créent des cours complémentaires maison. Mais il est un fait: sous l'action conjuguée de plusieurs facteurs, externes et internes, ils diminuent et, en certains cas, de façon sensible.

---

(1) LAPERRIÈRE, Jean-Jacques. Propos et commentaires sur le régime pédagogique de l'enseignement collégial. Lévis-Lauzon, collège de Lévis-Lauzon, 1978, p. 58.

Quelque peu inquiet de ce qui se passe dans les collèges, poussé en même temps par le désir de rassurer le monde du travail, les universités de même que l'opinion publique et en accord avec les administrations locales, le Ministère renforce le caractère normatif du régime pédagogique. (1) En même temps, il limite ce qui peut être entrepris par le moyen des normes touchant les affaires financières et matérielles. Ainsi, un collège met sur pied des regroupements d'éducateurs et d'étudiants autour de programmes. L'expérience donne satisfaction à l'ensemble du milieu. Elle coupe court quand la Digec n'autorise pas les budgets requis. Faute de disposer des ressources voulues, les collèges n'assurent pas tout le rayonnement souhaitable à certains programmes. En créant un programme centralisé de subventions à l'innovation pédagogique, le Ministère contrôle en partie ce qui se fait dans ce domaine et en garantit la qualité jusqu'à un certain point. Mais en imposant les lourdeurs du processus bureaucratique et en privilégiant les innovations "exportables" dans le réseau, il diminue le dynamisme local et le développement de particularités locales.

Au témoignage des représentants des collèges, le Ministère et la Digec ne valorisent pas l'initiative dans le réseau. Ils valorisent plutôt la docilité et le fait d'éviter les déficits. En conséquence, il n'est pas rare de voir des administrateurs créateurs se démotiver et céder la place à des gestionnaires respectueux du statu quo et peu enclins à s'opposer aux visées centralisatrices du Ministère.

Voyant dans l'échec du partnership entre les enseignants et les administrateurs l'illustration que le collège reproduit les structures de pouvoir et d'aliénation caractéristiques de la société capitaliste, les

---

(1) Reinscription en cours de session, plans d'études obligatoires, évaluation officielle des travaux des étudiants excluant la co-évaluation et l'autoévaluation. Ces stipulations apparaissent dans le régime pédagogique ou l'accompagnent à titre de commentaires à partir de l'année scolaire 1973-1974.

centrales syndicales développent l'idéologie du contre-pouvoir enseignant. Pour supprimer les écarts dans la tâche des enseignants, on en arrive à la taylorisation de cette dernière. Le département devient l'assise du pouvoir et de la sécurité d'emploi des enseignants. Chez un nombre peut-être limité d'enseignants mais dont l'influence est prépondérante, les préoccupations de pouvoir et de conditions de travail prennent le pas sur les préoccupations professionnelles. Dans de nombreux collèges, l'opposition à l'administration devient pratiquement systématique. Des expériences de regroupements d'éducateurs et d'étudiants autour des programmes avortent, non pas cette fois pour une raison de budgets, mais parce que les enseignants estiment que de tels regroupements menacent la survie des départements.

Dans des cas comme les regroupements autour des programmes et l'abandon de programmes qui ne se justifient plus, les administrateurs locaux peuvent toujours agir mais ils doivent s'attendre à des difficultés considérables. Aussi, font-ils bien souvent marche arrière. En ce qui concerne des responsabilités comme le contrôle de l'enseignement et l'utilisation des périodes de disponibilité des enseignants, ils ont souvent tendance à s'appuyer sur les pressions des étudiants et à avoir recours aux mesures incitatives. Leur leadership est d'autant plus limité qu'ils n'ont pas toujours la préparation et l'expérience voulues et que les directeurs généraux ainsi que les directeurs des services pédagogiques occupent des postes délicats et menacés. En 1975, la durée de vie des directeurs généraux est de 1,8 année. Celle des directeurs des services pédagogiques n'est guère plus longue. Par ailleurs, étant donné sa composition, le conseil d'administration devient facilement une arène où se vivent les luttes internes, sans que la représentation de l'extérieur puisse jouer un rôle d'arbitre et déterminer le cours des choses.

4. Conclusions

. Dans les affaires pédagogiques, l'idéal du Document d'éducation numéro 3 touchant les relations entre l'État et les cégeps ne se réalise pas. Exception faite du régime pédagogique, les collèges sont contraints de jouer un rôle de succursales de la Digec plutôt que de partenaires de l'État dans l'élaboration de la réglementation. Leurs pouvoirs connaissent des élargissements et des rétrécissements, mais les premiers ont moins de poids que les seconds et demeurent en deça de leurs attentes.

. Pour des raisons qui tiennent au Ministère, à la Digec, aux syndicats des enseignants, à la Loi 21 et à eux-mêmes, les collèges n'occupent pas pleinement l'aire d'autonomie dont ils disposent.

. Compte tenu des recommandations du rapport Parent en vue du fonctionnement efficace et démocratique du système, dans tous les domaines majeurs des affaires pédagogiques, la Digec joue les rôles que le Conseil supérieur et le gouvernement devraient jouer, en plus du sien propre, qui est d'être "le bras exécutif" du Ministre.

. Dans l'ensemble, les administrations locales défendent des orientations pédagogiques conservatrices, cherchent à affermir leurs pouvoirs de gestionnaires et ne réagissent pas avec une volonté politique très ferme à la centralisation pratiquée par la Digec. Ils ne paraissent guère intéressés par une autonomie de grand large comme celle que préconise le Conseil supérieur de l'éducation.

D. AFFAIRES DE RELATIONS DE TRAVAIL ET DE RESSOURCES HUMAINES

1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation

En ce qui concerne l'influence des collèges dans l'élaboration de la réglementation des affaires de relations de travail et de ressources humaines entre 1967 et 1979, il faut distinguer deux cas nettement différents: celui des personnels de direction (directeurs

généraux, cadres, gérants) et celui des personnels syndiqués (enseignants, professionnels non enseignants, employés de soutien). Il n'y a pas lieu de considérer le cas des agents de la gestion du personnel, des secrétaires des directeurs généraux et des directeurs du personnel, puisque ces employés ne font l'objet d'aucune réglementation gouvernementale. De plus, pour garder à cette partie de l'étude des proportions raisonnables, l'analyse se limite très généralement au personnel syndiqué le plus important, le personnel enseignant.

1.1 Personnels de direction

1.1.1 *Historique*

1967-1970

Au cours des premières années de leur existence, en gros de 1967 à 1970, les cégeps jouissent d'une autonomie pratiquement entière quant à la détermination des conditions d'emploi des personnels de direction. Centré sur d'autres priorités et n'ayant pas de titulaire pour ce dossier, le Ministère se limite à venir en aide aux collèges en lui suggérant des procédures d'engagement, des modèles d'organigrammes, des descriptions de tâches, etc. Lors de l'engagement de cadres, des collèges ont recours à lui afin de fixer le salaire. Généralement, la réponse est de donner un salaire équivalent à celui que la personne recevait dans son emploi précédent, tout en respectant le minimum et le maximum des échelles qu'il a établies. En 1968, l'échelle proposée pour le secrétaire général, le contrôleurs, le directeur de l'équipement et le directeur des services aux étudiants se situe entre 11 000 $ et 14 000 $. Il est recommandé aux collèges d'engager les cadres au minimum des échelles. Une autre démarche consiste à s'inspirer de ce qui se fait dans les autres collèges, dans l'entreprise privée ou dans la fonction publique québécoise.

1970-1971

En 1970-1971, le Ministère publie une Politique administrative et salariale pour les personnels de direction. Elle est calquée sur ce qu'on retrouve dans les commissions scolaires et elle porte uniquement sur la classification et la rémunération.

Tendant à corriger les écarts de traitement qui se constatent d'un collège à l'autre, elle occasionne des problèmes dans plusieurs cégeps parce que le maximum des échelles et des augmentations qu'elle prévoit est inférieur à ce que des cadres ont obtenu. Mais, globalement, elle ne suscite pas d'opposition. On trouve normal que le Ministère intervienne comme il le fait dans ce domaine.

1972-1975

L'année 1972 voit la création de l'Association des cadres et des gérants des collèges.

La même année, le Ministère publie une nouvelle édition de sa Politique administrative et salariale, qui, cette fois, touche les conditions d'emploi des personnels de direction. Dans les collèges, on commence à s'interroger sur le contenu de cette réglementation et sur le fait qu'elle soit élaborée par le seul Ministère.

Aussi, procède-t-on à la mise sur pied de deux comités conjoints Ministère-Fédération des cégeps, ayant pour mandat d'élaborer la réglementation relative aux conditions d'emploi des personnels de direction. Le premier se préoccupe des conditions d'emploi des directeurs généraux. Le second, le comité directeur des cadres, détermine les projets de modifications aux conditions d'emploi des cadres et des gérants à être soumis à ces derniers pour consultation. Ce comité rencontre les représentants de l'association une ou deux fois l'an, moins pour les consulter que pour leur expliquer l'économie de la politique et les changements qu'il a l'intention de lui apporter.

À toutes fins utiles, la Politique administrative et salariale n'est qu'indicative. Elle laisse une large autonomie aux collèges dans la détermination des conditions d'emploi des personnels de direction.

Selon l'expression d'un cadre d'un collège: "Elle lie le collège dans la mesure où c'est la volonté du directeur général."

Ainsi, d'un collège à l'autre, voit-on toujours des écarts sensibles et choquants entre les traitements et les conditions de travail des directeurs généraux, des cadres ainsi que des gérants. En plus, les crises et les tensions qui secouent régulièrement les collèges depuis 1968 ont fait des postes de directions, particulièrement ceux de directeur général et de directeur des services pédagogiques, des postes exigeants et exposés.

1976-1977

En 1976, le Ministère va unilatéralement à l'encontre d'un consensus établi avec la Fédération touchant la rémunération des cadres et des gérants. La Fédération se retire du comité directeur des cadres et le Ministère continue à discuter seul de leurs conditions d'emploi avec les cadres et les gérants.

L'année suivante, il édicte le Règlement relatif aux conditions d'emploi des directeurs généraux des collèges d'enseignement général et professionnel et le Règlement relatif aux conditions d'emploi du personnel de cadre et de gérance des collèges d'enseignement général et professionnel. Il modifie celui-ci le 6 novembre 1978, par l'arrêté en conseil 3380.

1.1.2 *Conclusions*

. Jusqu'à un certain point, c'est à la demande des collèges que le Ministère promulgue une Politique administrative et salariale. Mais, dans un premier temps, il n'associe même pas ses partenaires à son élaboration. Une fois les structures de partnership en place, il se comporte de façon unilatérale. Pour finir, c'est lui seul qui élabore le règlement relatif aux conditions d'emploi des cadres et des gérants, à l'encontre de l'esprit et de la lettre de l'article 23 de la Loi 21:

En l'absence d'une convention collective..., les conditions de travail du personnel enseignant sont établies par le conseil et approuvées par le Ministre, et les autres membres du personnel sont rémunérés selon l'échelle de traitements établie par le conseil et approuvée par le Ministre.

. N'assumant pas pleinement ni de façon satisfaisante leurs responsabilités dans ce domaine, les collèges ouvrent la porte à l'ingérence du Ministère.

1.2 Personnels syndiqués

1.2.1 *Historique*

1968

En 1968, les enseignants des cégeps négocient leur première convention collective. Du côté des collèges affiliés à la CSN, la négociation est surtout provinciale. Dans les collèges rattachés à la CEQ, elle est locale. Les collèges jouent un rôle de premier plan dans la détermination des conditions de travail des enseignants pour les années 1969 à 1972, y compris les assurances. Le gouvernement négocie les salaires et les régimes de retraite. De plus, à partir du principe que les ressources doivent être les mêmes partout, il impose la norme locale d'un enseignant pour quinze étudiants (norme 1/15).

1969-1970

En 1969-1970, la classification des enseignants échappe aux collèges. Désormais, elle relève d'un comité provincial, formé de représentants du gouvernement et des syndicats.

1971-1972

La deuxième négociation de la convention collective des enseignants a lieu en 1971-1972.

C'est le Bill 46, c'est-à-dire la Loi du régime de négociations collectives dans le secteur de l'éducation et des hôpitaux (31 juin 1971).

qui définit le cadre juridique de la négociation. Il désigne les agents négociateurs, impose la négociation collective provinciale, rend la concertation obligatoire entre les partenaires des deux côtés et fait en sorte que les ententes locales doivent avoir été prévues au niveau de la table sectorielle. La partie patronale est formée du ministère de l'Éducation et de l'ensemble des collèges. Les trois centrales syndicales constituent la partie syndicale.

L'enjeu de la négociation est de taille. La partie syndicale vise la prise du pouvoir, particulièrement dans le domaine pédagogique. Cet objectif l'amène à revendiquer que la convention rende la commission pédagogique presque décisionnelle, multiplie les droits des enseignants ainsi que les obligations et les limites d'intervention des collèges. Ceux-ci veulent raffermir leurs droits de gérance et négocier une convention suffisamment ouverte pour permettre son adaptation au contexte particulier de chaque collège.

Sur la scène publique, la partie patronale présente les signes d'un front uni. En coulisses, toutefois, le partnership entre le gouvernement et les collèges connaît d'importantes difficultés.

Le partage des responsabilités respectives des partenaires est confus. Leurs intérêts divergent. Ceux du gouvernement sont surtout d'ordre monétaire et administratif. Ceux des collèges sont d'abord centrés sur des questions pédagogiques. Les positions gouvernementales sont des positions d'ensemble, s'appliquant à tout le secteur public et parapublic.

La concertation entre les collèges eux-mêmes est laborieuse. Leurs expériences administratives et pédagogiques sont différentes. Ils ne disposent pas des ressources humaines et financières requises pour jouer pleinement leur rôle. Les mécanismes à travers lesquels se fait cette concertation sont lourds et complexes.

Par ailleurs, les partenaires ne sont pas de force égale. Le gouvernement "sait ce qu'il veut" plus rapidement que les collèges. De plus,

à cause de l'importance des questions à incidence monétaire, c'est lui qui exerce le leadership véritable.

Ponctuée d'affrontements très durs entre les parties négociantes et de l'emprisonnement, en mai 1972, des chefs syndicaux, la négociation avec les enseignants aboutit, en décembre de la même année, à la promulgation d'un décret gouvernemental tenant lieu de convention collective.

> *Collèges et syndicats, constatent deux acteurs de la négociation, n'ont participé à l'élaboration des conditions de travail qu'à travers des intermédiaires... Ainsi, de part et d'autre, ils regardent le décret comme le résultat d'une démarche à laquelle ils sont étrangers.* (1)

Quel est le bilan des gains et des pertes des collèges? Malgré leur conviction que la norme 1/15 pose sérieusement problème, le gouvernement la maintient. Mais il n'y a pas de commission pédagogique décisionnelle. De plus, les collèges obtiennent que le gouvernement n'accorde pas la sécurité d'emploi intersectorielle aux enseignants.

1973

Voulant contrôler la rémunération des enseignants et, pour ce faire, devant contrôler leur classification, le gouvernement impose en 1973 l'application de son manuel de classification. Nombre d'enseignants sont déclassifiés et la crise éclate. Après son dénouement, les collèges participent aux travaux des comités de révision, de classement et d'évaluation de la scolarité.

1975-1976

En 1975-1976, lors des négociations pour les conventions collectives de 1976 à 1979, les malaises touchant le partnership entre le gouvernement et les collèges s'aggravent.

---

(1) GAGNIÈRE, Yves et GAUDET, Hélène. "Pouvoirs réels et autonomie des cégeps en matière de relations de travail", dans Six facettes du développement des cégeps, p. 116.

Les agents négociateurs du Ministère remettent ce partnership en question.

> *Une réflexion un peu plus soutenue sur le rôle des fédérations, écrivent-ils dans leur rapport de la négociation, ne nous amène pas à conclure derechef qu'elles doivent conserver un statut de partenaire du MEQ à la négociation collective. L'ambiguïté de leur rôle fondamental nous incite davantage à imaginer de nouveaux modes de concertation et à situer les responsabilités aux lieux d'assomption des obligations.* (1)

De son côté, la Fédération des cégeps constate l'échec du partnership dans cette négociation et suggère une nouvelle approche pour la prochaine.

Que s'est-il passé?

Aux termes de la Loi 25 (Loi sur les conventions collectives dans les secteurs de l'éducation, des affaires sociales et des organismes gouvernementaux), qui a remplacé le Bill 46 en 1974, la partie patronale négociante était constituée du Ministère et de la Fédération des cégeps.

Il y a bien eu concertation sur certains objets de négociation entre les partenaires. Mais le partnership n'a pas été assorti des conditions requises pour être viable. Le manque de clarification des objectifs propres à chaque partenaire et d'identification des domaines de juridiction respectifs a entraîné la multiplicité et la confusion des rôles joués par chacun. Au contraire des syndicats qui ont disposé d'agents négociateurs libérés à temps complet grâce aux subsides gouvernementaux, les collèges n'ont pas bénéficié des ressources humaines et matérielles suffisantes. Négociant en même temps à plusieurs autres tables du secteur de l'éducation et des affaires sociales, le gouvernement a adopté

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). SERVICE GÉNÉRAL DES PERSONNELS DES ORGANISMES D'ENSEIGNEMENT. Évaluation de la négociation collective 1975-1979. Québec, mai 1977, p. 165.

des positions caractérisées par une uniformité contestable aux yeux des collèges. En phase finale, les impératifs politiques ont pris le dessus sur les autres préoccupations et des règlements sont intervenus à l'encontre de la volonté des collèges. (1) Certaines ententes ont été conclues avec leur accord réticent, tels le comité de sélection des enseignants composé majoritairement d'enseignants et la deuxième réunion obligatoire du comité des relations de travail en cas de non entente.

Par ailleurs, en vertu de leurs particularités parfois jalousement protégées, les collèges ont eu du mal à se concerter, tout comme en 1971-1972. N'ayant pas l'assurance de pouvoir compter sur l'appui de leurs conseils d'administration où siègent les enseignants, les directeurs généraux se sont limités à élaborer des mandats de contenu, souvent généraux, sans oser confier des mandats de stratégie à la Fédération. Une fois la négociation terminée, plutôt que d'affronter à la fois le gouvernement et les syndicats, les collèges ont préféré signer une convention leur convenant mal. En effet, si les résultats ont été satisfaisants pour les syndicats, ils ne l'ont pas été pour les collèges. Ces derniers ont obtenu que la participation des enseignants aux décisions soit limitée. Mais, entre autres, ils ont perdu le plein contrôle de la sélection des enseignants, de la répartition des enseignants entre les départements et des activités départementales.

Face à ce partnership brisé, la Fédération suggère que désormais, à partir du principe que le pouvoir de décision doit être lié aux responsabilités dévolues, le Ministère négocie seul les salaires, les assurances ainsi que les régimes de retraite et que les collèges négocient seuls les autres objets de la convention collective, toute intervention de désaveu gouvernemental devant être écarté. Elle insiste également

---

(1) FÉDÉRATION DES CEGEP. Rapport du groupe inter-commissions sur le cadre actuel des négociations des conventions collectives et le régime des relations de travail. Montréal, 1977. 39 p.

pour que lui soient accordées les ressources humaines et financières lui permettant de jouer son rôle pleinement.

1977

Le 20 décembre 1977, face à la Commission d'étude et de consultation sur la révision du régime de négociations collectives dans les secteurs public et parapublic (Commission Martin-Bouchard), la Fédération des cégeps a l'occasion d'expliciter sa pensée quant au partnership entre le gouvernement et les collèges. S'agissant des clauses à incidence monétaire qu'elle voudrait négocier avec une autorité exclusive, elle précise que cela se ferait à partir d'une enveloppe fermée, déterminée à l'avance par le gouvernement, des dépenses extraordinaires et imprévues étant ainsi hors de question. Au passage, elle souligne qu'elle ne ferait pas pire que le gouvernement à ce chapitre. Un commissaire fait observer qu'aux yeux de la partie syndicale, le gouvernement est le véritable interlocuteur. La Fédération rétorque qu'il s'agit précisément là du noeud du problème. Ou, avance-t-elle, les cégeps sont vraiment des corporations autonomes et alors on leur donne de réels pouvoirs, ou on en fait clairement des collèges d'État. Dans la conjoncture présente, sans faire ni l'un ni l'autre de manière explicite, on jette les bases d'un système pédagogique sur lequel les cégeps n'ont pas de prise. (1)

1.2.2 *Conclusions*

. Ayant force de loi et contenant une foule de dispositions (y compris des dispositions fixant des structures administratives comme le département), les conventions collectives constituent les documents juridiques les plus importants dans les collèges, tant pour les administrateurs que pour les syndiqués. Comme le souligne Dominique

---

(1) Cf. QUÉBEC (PROVINCE). COMMISSION D'ÉTUDE ET DE CONSULTATION SUR LA RÉVISION DU RÉGIME DES NÉGOCIATIONS COLLECTIVES DANS LES SECTEURS PUBLIC ET PARAPUBLIC. Séance du 20 décembre 1977, avant-midi. Québec, 1977. 75 p.

Nocaudie, ce type de réglementation vient en contradiction avec la nature juridique du cégep:

> *On ne saurait nier qu'un tel système, en assurant des conditions de travail et des rémunérations identiques aux salariés occupant les mêmes fonctions dans les différents C.E.G.E.P., favorisent (sic) le personnel non ou peu qualifié des C.E.G.E.P. des régions défavorisées. Mais, dans le même temps, il faut bien se rendre compte que l'uniformité des salaires dans la province n'incite pas les enseignants à venir s'installer dans les régions défavorisées. Ce qui est plus grave encore, c'est qu'un tel système va à l'encontre de l'autonomie statutaire accordée par la loi aux C.E.G.E.P. et de l'idée sous-jacente à cette autonomie: celle de l'intégration du collège au milieu régional.* (1)

. À l'exception des normes de classification édictées unilatéralement par le gouvernement en 1973, les collèges sont impliqués dans la détermination des conditions d'emploi et de travail des enseignants. À partir de 1971, les structures de partnership entre l'État et les collèges sont définies par des lois spéciales.

. Le rôle des collèges à l'intérieur de ces structures n'est pas précisé de façon claire et satisfaisante.

. L'influence des collèges diminue progressivement de 1968 à 1976. Cela tient à divers facteurs:

- les syndicats considèrent que le véritable interlocuteur est le gouvernement et que, pour négocier avec lui de façon avantageuse, ils doivent faire front commun;
- celui-ci obéit à une logique d'ensemble et à une logique politique, de sorte qu'il ne peut pas tenir compte des particularités locales et que, le cas échéant, il fait bon marché des positions défendues par les collèges;

---

(1) Les collèges d'enseignement général et professionnel au Québec, op. cit., pp. 353-354.

- les administrateurs locaux manquent de moyens, ne sont pas suffisamment bien organisés, se concertent difficilement et, compte tenu de la composition du conseil d'administration, n'osent pas poser des gestes stratégiques;
- la Fédération n'a pas un rôle précis face au partenaire gouvernemental et, organisme de services plus qu'organisme patronal, estime devoir adopter une approche modérée.

2. Autonomie dévolue aux cégeps

2.1 Interventions gouvernementales

Le gouvernement est le maître d'oeuvre de la réglementation relative aux conditions d'emploi des personnels de direction et des conventions collectives. Il s'ensuit qu'il intervient dans leur interprétation et leur mise en application.

2.1.1 *Réglementation concernant les personnels de direction*

La Politique administrative et salariale est à toutes fins utiles purement indicative. Quant aux règlements relatifs aux conditions d'emploi des directeurs généraux, des cadres et des gérants, le Ministère a tendance à les considérer plus indicatifs qu'impératifs. Le contrôle s'effectue essentiellement par le financement, qui est refusé dans certains cas.

2.1.2 *Conventions collectives*

Dans le cas des conventions collectives, l'intervention gouvernementale est importante.

Le gouvernement traite directement avec les syndicats, soit dans les comités paritaires prévus aux conventions collectives, soit en dehors de ceux-ci.

Conjointement avec le Service des relations de travail de la Fédération des cégeps, la Direction des relations professionnelles du secteur

postsecondaire du Ministère (D.R.P.) interprète les clauses des conventions. À titre de deuxième instance, il existe un comité mixte Ministère-Fédération des cégeps où, sur une base de concertation, se décident les questions d'application des clauses des conventions qui n'ont pas trouvé de solutions au niveau du premier comité.

La Digec (1) définit et contrôle les règles budgétaires applicables aux conventions collectives. Elle autorise le financement des ententes hors cours suite à des griefs, des sentences arbitrales et d'autres dépenses entraînées par l'application des conventions collectives. Elle alloue les enseignants à chaque collège selon les exigences des conventions.

Le versement des subventions touchant les griefs et les arbitrages obéit à certaines normes.

- En principe, les honoraires d'avocat ne sont pas financés par la Digec. Les collèges sont invités à recourir aux avocats de la Fédération des cégeps. Par ailleurs, le Ministère représente les collèges pour toutes les questions de droit soulevées par les relations de travail.
- Les ententes hors cours sont financées si elles ont fait l'objet d'une étude particulière et d'une recommandation conjointe de la Direction des relations professionnelles et du S.R.T. de la Fédération.
- Les montants d'argent qu'ont à verser les collèges par suite de décisions du Tribunal d'arbitrage sont remboursés pour autant que ces collèges ont respecté les interprétations définies par le comité mixte Ministère-Fédération, de même que la procédure et les délais prévus aux conventions collectives.

---

(1) Cf. Lois, règlements, politiques et procédure de l'enseignement collégial, RHU, 004.

Pour ce qui a trait à l'allocation des enseignants, le collège qui ne transmet pas toutes les inscriptions aux cours servant à établir le nombre d'enseignants auquel il a droit et qui, en conséquence, en perd au profit des autres collèges, doit défrayer à même ses budgets le coût des enseignants non alloués qu'il peut avoir à engager. À l'inverse, le collège qui transmet plus d'inscriptions aux cours que celles qu'il a et, de ce fait, obtient plus d'enseignants qu'il ne devrait au détriment des autres collèges s'expose à se voir imposer des pénalités équivalentes au tort causé.

De même, le collège qui ne respecte pas les mécanismes de sécurité d'emploi risque d'encourir des pénalités correspondant au financement additionnel consenti par la Digec.

2.2 Pouvoirs des collèges

De 1967 à 1979, les cégeps conservent de larges pouvoirs en ce qui concerne les conditions d'emploi des agents de la gestion du personnel, des secrétaires non syndiqués du directeur général et du directeur du personnel. Aux termes de la Loi 21, la seule limite imposée aux collèges est de faire approuver le traitement de ces employés par le Ministre.

Par contre, dans l'administration des personnels de direction et des personnels syndiqués, leurs pouvoirs diminuent.

2.2.1 *Personnels de direction*

Les principaux pouvoirs perdus par les cégeps dans la gestion des personnels de direction touchent à la classification et à la rémunération. L'une et l'autre sont rigidement déterminées dans les deux règlements de 1977.

Ceux qui ont diminué concernent les règles d'effectifs du personnel de cadre, la politique locale de gestion et les modifications à l'emploi. Les effectifs du personnel de cadre ne doivent pas dépasser le maximum fixé par le gouvernement. Chaque collège doit se donner une politique

locale de gestion en tenant compte des spécifications gouvernementales et en associant son personnel à son élaboration. S'il y a mésentente entre une personne et un collège relativement à l'application de ces règlements, diverses modalités de recours sont prévues.

Relativement à tous ces points, hormis sans doute l'obligation de se doter d'une politique de gestion, les collèges estiment qu'ils devraient avoir plus de pouvoirs. Dans l'état actuel des choses, ils ne peuvent offrir aux cadres des traitements dépassant suffisamment ceux des professionnels non enseignants pour attirer les candidats et vraiment tenir compte des différences dans le poids des responsabilités. On note des anomalies de taille dans la réglementation actuelle: un responsable de cafétéria qui dirige une vingtaine d'employés et gère un budget de plus d'un million de dollars par année voit son salaire plafonné à quelque 22 000 $.

Il faut dire qu'en pratique, les pouvoirs des collèges sont plus grands que ce qui est prévu par les règlements. Des collèges versent des traitements supérieurs aux maxima des échelles du Ministère. Moyennant une autorisation spéciale de ce dernier, il est possible d'engager plus de cadres que le maximum prescrit. Dans ce cas-ci, le collège assume seul le coût des avantages sociaux. Il semble que souvent les seules véritables limites à l'autonomie des collèges soient celles des fonds dont il dispose. Voilà comment, dans une phrase lapidaire, un directeur de personnel résume la situation: "Tu fais ce que tu veux pourvu que tu aies l'argent pour le faire."

Pour toutes les autres responsabilités de la gestion des personnels de direction, l'autonomie des collèges est pratiquement totale: règles d'effectifs du personnel de gérance, engagements et nominations, probation, évaluation, perfectionnement, avantages de l'emploi, etc.

2.2.2 *Personnels syndiqués*

À travers les négociations collectives et certaines interventions gouvernementales depuis 1970, les collèges se voient déposséder, complètement ou en partie, de plusieurs responsabilités importantes en ce qui concerne les personnels syndiqués.

Entre autres, leur échappent entièrement les responsabilités de fixer les effectifs de personnel enseignant, la classification des enseignants, les échelles de traitement des professionnels non enseignants et des employés de soutien, les bénéfices de l'emploi (assurances, vacances, congés...)

Concernant de nombreuses autres responsabilités, leur autonomie devient bien relative. Le Ministère subventionne les griefs perdus par un collège à la condition que ce dernier s'en soit tenu à l'interprétation des conventions collectives arrêtée par le comité mixte Ministère-Fédération, au sein duquel le Ministère a plus de poids que la Fédération. Un collège ne peut engager un enseignant sans la recommandation d'un comité majoritairement composé d'enseignants. L'engagement des personnels doit obéir aux mécanismes d'une sécurité d'emploi basée sur l'ancienneté avant tout. Les modifications aux horaires de travail des professionnels et des employés de soutien doivent faire l'objet d'ententes locales. Une partie des responsabilités des départements et des responsables de la coordination départementale sont soustraites à l'autorité du collège. La politique de perfectionnement des enseignants est établie par un comité bipartite et est conditionnée en partie par le budget qu'y alloue la convention collective. Le plan de classification et la description des tâches des employés de soutien et des professionnels non enseignants constituent des carcans.

En dépit de tout ceci, il y a un certain nombre de responsabilités majeures pour lesquelles l'autonomie locale demeure entière. Entre autres, il importe de souligner les suivantes: les politiques maison d'administration des personnels, les plans d'effectifs du personnel de soutien et de personnel professionnel, la probation, l'évaluation, le

congédiement, le règlement des conflits de travail (grèves, débrayages, occupations). Les conventions collectives prévoient également un certain nombre d'arrangements locaux.

Ã l'exception des questions à incidences monétaires directes (échelles de traitement, assurances, régimes de pension) et sans aller jusqu'à réclamer une autonomie complète touchant tous les autres points où leur autonomie est rétrécie, les collèges aspirent à une bien plus grande marge de manoeuvre.

2.3 Conclusions

. Si le Ministère intervient plutôt légèrement dans l'application des règlements touchant les conditions d'emploi des personnels de direction, il intervient lourdement dans l'interprétation et l'application des conventions collectives. Au moyen de sanctions financières, il contrôle le respect par les collèges des exigences des conventions au sujet des délais et de la procédure, ainsi que des consensus établis au sein des comités conjoints Ministère-Fédération des cégeps. Sur ce plan, les collèges ne sont à toutes fins pratiques que des relais d'exécution des décisions prises au sommet.

. Bien que connaissant des rétrécissements considérables pour toutes les catégories de personnel, l'aire d'autonomie des collèges demeure non négligeable.

3. Autonomie exercée par les collèges

Avec le temps, les collèges exercent de moins en moins les pouvoirs qui leur restent. Ce phénomène s'explique par des facteurs externes et internes.

3.1 Facteurs externes

Un premier facteur externe est celui du manque de ressources financières consenties aux collèges, allié à la rigidité des normes budgétaires.

On peut l'illustrer par l'exemple du perfectionnement des directeurs généraux, des cadres et des gérants. Dans ce domaine, carte blanche est laissée aux collèges. Toutefois, ils ne disposent pas des moyens financiers requis pour entreprendre des activités de perfectionnement adaptées à leurs besoins propres. Ce n'est pas que le Ministère ne consacre pas de fonds à une dimension aussi importante du développement des collèges. Mais il a préféré créer un service centralisé qui a pour mission d'offrir des activités de perfectionnement complémentaires à celles qu'organisent les collèges et de subventionner des projets que ces derniers lui présentent. Or, dans ce cas-ci, outre que les subventions ne couvrent pas forcément tous les frais, les exigences bureaucratiques viennent à bout des "meilleures bonnes volontés". Un autre exemple est celui de l'annualité pour les mêmes personnels. La masse monétaire qu'y affecte le Ministère et les règles d'utilisation qu'il impose sont telles que l'octroyer aux uns exige qu'on pénalise les autres.

Touchant des responsabilités comme la réduction des effectifs, l'implantation et la retouche de politiques de gestion, le règlement de conflits de travail, l'évaluation des enseignants, un facteur externe qui limite considérablement l'exercice de l'autonomie locale est la force de résistance des syndicats. L'autonomie ne s'exerce librement et entièrement que lorsqu'elle sert à faire des concessions, à augmenter les droits et les privilèges des personnels.

À l'occasion, c'est le Ministère lui-même qui décourage les collèges d'aller jusqu'au bout de leur autonomie, soit en refusant de soutenir leurs initiatives, soit en exerçant des pressions pour qu'ils les abandonnent.

3.2 Facteurs internes

Certains collèges ont des réflexes autonomistes plutôt faibles. Aussi ne se préoccupent-ils guère d'occuper le champ d'autonomie dont ils disposent.

D'autres cèdent trop souvent à la tendance de recourir au Ministère ou à la Fédération lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes qu'ils peuvent régler eux-mêmes, remettant ainsi à des tiers l'exercice de leurs pouvoirs.

Plusieurs n'exercent leurs pouvoirs qu'avec poids, nombre et mesure, en vertu de la politique du moindre mal et parce que le prix à payer peut être élevé, y compris la perte d'un poste. Selon l'expression d'un cadre, "il faut être fou pour exercer nos droits de gérance!" De fait, la composition du conseil d'administration et les dispositions de la Loi 21 au sujet des postes de directeur général et de directeur des services pédagogiques (mandat limité à trois ans et renouvellement après consultation du milieu) ne facilitent pas l'exercice de certaines responsabilités administratives mal acceptées par le personnel.

Dans l'ensemble, les collèges ne se concertent pas assez et n'ont pas suffisamment conscience qu'en formant un front commun, fût-ce au risque de sacrifier quelques particularités locales, ils s'assureraient un exercice plus soutenu et plus large de leur autonomie.

4. Conclusions

. Dans les affaires de relations de travail et de ressources humaines, il y a un écart considérable entre les visées du Document d'éducation no 3 au sujet des relations entre l'État et les collèges et la réalité vécue de 1967 à 1979. Pour ce qui a trait à l'élaboration de la réglementation relative aux conditions d'emploi des personnels de direction, le Ministère prend des initiatives qui ne respectent pas des dispositions expresses de la Loi 21 et il laisse son partenaire en plan. Dans le cas de l'élaboration des conventions collectives, Ministère et Fédération concluent à l'échec du partnership. La Fédération joue un rôle imprécis et exerce une influence à tout prendre fort limitée. Dans ce qu'on peut considérer comme les quatre dossiers majeurs des négociations, c'est-à-dire le rapport

enseignant-étudiants, la classification, la sécurité d'emploi et la participation aux décisions, ce n'est que dans ce dernier que le point de vue de la Fédération prévaut.

. Loin de s'élargir, les pouvoirs dévolus aux collèges se rétrécissent de façon substantielle. Au point de vue de l'interprétation et de l'application des conventions collectives, les collèges deviennent de simples relais d'exécution des décisions prises par le Ministère et leur Fédération.

. Quatre grands facteurs expliquent l'écart entre la situation entrevue par le Document d'éducation no 3 et la situation effectivement vécue:

- le comportement interventionniste et centralisateur du Ministère;
- la centralisation des négociations collectives, voulue à la fois par les centrales syndicales et le gouvernement;
- la lourdeur et la complexité des conventions collectives, ainsi que la bureaucratie et la technocratie qui s'ensuivent;
- les difficultés qu'éprouvent les collèges à défendre et à exercer pleinement leur autonomie.

E. AFFAIRES ÉTUDIANTES

1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation

1.1 Historique

1967-1974

Lors de leur création, les seules règles auxquelles se trouvent astreints les collèges dans le domaine des affaires étudiantes sont les règles budgétaires. Ces règles allouent 11 00 $ par étudiant à la pastorale et imposent l'autofinancement des autres services. Réplique

de ce qui existe au secondaire, le budget de la pastorale est une décision unilatérale du Ministère qui répond à une exigence des évêques du Québec et qui ne suscite pas d'objections majeures de la part des collèges.

Cette réglementation fort limitée s'explique par différentes raisons. Assez peu développés, à l'exception de la pastorale et du sport, dans les établissements qui ont précédé les cégeps, les services aux étudiants ne constituent pas une préoccupation de premier plan pour le Ministère. D'autant plus que presque toutes les énergies y sont consacrées à la mise sur pied du réseau et de l'enseignement.

En se concertant, les responsables des services obtiennent que la Digec établisse certaines règles qui leur paraissent nécessaires, telle la règle concernant les frais spéciaux. Celle-ci entre en vigueur le 16 octobre 1968. Ils empêchent également la Digec d'imposer des règles contraires aux besoins des services. C'est ainsi que cette dernière doit revenir sur sa décision de rapatrier les sommes non utilisées par les services.

Bientôt, les services aux étudiants se développent de façon appréciable. Suite aux contestations étudiantes, on engage souvent des animateurs dont la fonction première est d'aider les associations étudiantes. Les activités socio-culturelles et les associations étudiantes s'imposent au même titre que les activités de sport et de loisir, souvent plus que les activités de la pastorale. Le budget de ce dernier service ne fait guère problème, les collèges pouvant assez facilement l'utiliser selon leurs priorités.

En 1971-1972, on consacre un budget spécifique aux services aux étudiants. Il comprend un montant de base de 45 000 $ et un per capita de 55 $.

Jusqu'en 1974, les contestations et les crises diverses qui agitent le milieu étudiant ont pour effet de limiter la réglementation dans les affaires étudiantes, Digec, Fédération des cégeps et collèges eux-mêmes étant quelque peu dépassés par ces phénomènes.

1974-1979

À partir de 1974, le Ministère encadre davantage le domaine des affaires étudiantes, qui inclut maintenant de nombreux services: pastorale, aide financière, information scolaire et professionnelle, orientation, psychologie, animation socio-culturelle, sports, transport, aide pédagogique individuelle, accueil, placement, santé, résidence, cafétéria, centre culturel, secrétariat aux étudiants, service communautaire d'activités physiques. Pour ce faire, il augmente les effectifs de la Direction des affaires étudiantes (D.A.E.) de la Digec.

Dans bien des cas, les collèges sont associés par la D.A.E. à l'élaboration de politiques et de guides, qui ne seront qu'indicatifs et qui constitueront des instruments d'animation et de travail. Le partnership des collèges ne s'inscrit pas dans des structures stables et définies. Il est assuré par la consultation auprès de directeurs des services aux étudiants, de directeurs des services pédagogiques et de directeurs généraux.

Un dossier qui illustre assez bien les relations entre les collèges et la D.A.E. est celui du projet de règlement sur les conditions de vie étudiante. En 1974, à la suite de plaintes d'étudiants, le Protecteur du citoyen recommande que les collèges - qui en ont le pouvoir - se dotent de règlements de vie étudiante. Cette recommandation rejoint la préoccupation de certains administrateurs locaux. En 1977, un comité comprenant des représentants de la D.A.E., des directeurs de services aux étudiants, des directeurs des services pédagogiques et un directeur général élabore un projet de règlement distinguant les devoirs des étudiants et les conditions d'admission liant les collèges. L'année suivante, soumis à la consultation de la Fédération des cégeps et de la Fédération des associations de parents des cégeps, le projet rencontre un accord assez général. Il n'a pas de suites immédiates étant donné l'importance prise par le projet de règlement des études collégiales.

D'autres éléments de réglementation, émanant du gouvernement, s'élaborent en dehors de tout partnership avec les collèges et sont impératifs. Entre autres, c'est le cas de la politique de l'aide financière et de la politique au sujet des frais de scolarité des étudiants étrangers.

Il arrive aussi qu'on demande à la Digec de réglementer. Ainsi, en 1977, le Comité catholique du Conseil supérieur de l'éducation et les animateurs de pastorale des collèges demandent à la Digec de rendre publique sa position touchant le service de pastorale, celui-ci paraissant menacé dans plusieurs collèges à la suite des restrictions budgétaires. La Digec intervient en affirmant que le maintien ou l'abolition de ce service relève de l'autonomie locale. Les animateurs concernés réagissent vivement au texte.

1.2 Conclusions

- La réglementation touchant les affaires étudiantes est relativement limitée au cours des douze premières années des cégeps. Généralement, elle n'est qu'indicative.
- Les collèges ne sont pas toujours impliqués dans l'élaboration de cette réglementation. C'est le cas pour les éléments de réglementation impératifs émanant du gouvernement.
- Quand ils le sont, leur rôle est essentiellement consultatif et ils le jouent en dehors de structures de consultation permanentes et définies.
- L'influence qu'exercent les collèges est restreinte. Avec les années, le leadership passe à la Digec et au gouvernement.

2. Autonomie dévolue aux collèges

2.1 Interventions du Ministère

Le Ministère approuve les règlements locaux concernant les frais spéciaux et les frais d'admission demandés aux étudiants.

Il fixe les conditions d'admission des étudiants étrangers et les frais de scolarité qu'ils doivent acquitter. Il contrôle la perception de ces derniers par les collèges et les déduit du montant de leur subvention d'équilibre budgétaire.

2.2 Pouvoirs des collèges

De 1967 à 1979, quelle est l'évolution des pouvoirs des collèges par rapport à ces responsabilités majeures que sont la détermination des orientations et de la structure d'organisation des services aux étudiants, ainsi que la détermination des objectifs et des activités des divers services?

2.2.1 *Orientations et structure d'organisation*

En ce qui concerne la détermination des orientations et de la structure des services aux étudiants, les collèges passent d'une autonomie presque totale à une autonomie relative.

Dans les premières années, les services sont souvent à l'image du milieu et, surtout, du responsable local. Celui-ci est-il prêtre, l'accent est mis sur la pastorale. Est-il conseiller en orientation, c'est l'information scolaire et professionnelle qui prend de l'importance. Le personnel est constitué d'enseignants (par exemple, ce sont des professeurs d'éducation physique qui s'occupent des sports), de prêtres, d'étudiants. L'apparition de l'aide pédagogique individuel - fonction propre aux collèges du Québec - est un signe particulièrement parlant du pouvoir créateur des collèges. Cette forte autonomie est principalement fondée sur la règle de l'autofinancement.

À partir de 1971-1972, la radicalisation syndicale des enseignants les confine à leurs fonctions pédagogiques et contribue à amener les services aux étudiants à se doter de spécialistes. Les services prennent une physionomie assez semblable à travers le réseau mais conservent une grande autonomie pendant quelques autres années. Cela tient à ce que leur personnel se syndicalise tardivement et au fait que les

affaires étudiantes ne sont pas devenues une préoccupation importante pour la Digec.

Douze ans après le début des cégeps, les services aux étudiants peuvent encore se fixer des priorités locales et ils ne sont soumis à aucune réglementation restrictive sur ce plan. Ils doivent cependant composer avec des contraintes importantes.

Les modifications aux tâches sont difficiles à envisager et à faire à cause de la résistance des syndicats à de tels changements.

Les dispositions prévues dans les conventions collectives font en sorte que les abolitions de postes découlant des coupures budgétaires affectent d'abord le personnel de soutien et les professionnels non enseignants. Dans ce dernier cas, les services aux étudiants sont alors très touchés.

Le "bump'ng" permet que des postes soient occupés sans que les titulaires soient vraiment prêts à les assumer.

2.2.2 *Objectifs et activités des services*

En 1979, dépendamment des services et compte tenu de divers facteurs, l'autonomie des collèges concernant la détermination des objectifs et des activités des différents services aux étudiants a diminué de façon assez importante ou se réduit à pratiquement rien.

Pour le personnel des résidences comme pour celui des cafétérias et des autres services communautaires et auxiliaires, les contraintes des conventions collectives alliées à la règle de l'autofinancement grèvent lourdement l'autonomie locale. Les collèges doivent engager pour 365 jours des employés dont les services ne sont effectivement requis que durant 150 jours.

Relativement aux services de l'aide financière, de la santé, de l'accueil aux étudiants étrangers et du placement, l'autonomie des collèges est inexistante.

Les collèges n'ont aucune prise sur les règles gouvernementales des prêts et bourses qui changent fréquemment et sans aucune consultation des collèges. Les responsables locaux de l'aide financière voient leur tâche être définie par le Ministère. Ce dernier les convoque à des réunions directement, comme s'ils n'étaient pas des employés des collèges.

Le personnel professionnel du service de santé provient du ministère des Affaires sociales et est payé par ce dernier grâce à une entente M.E.Q.- M.A.S. Ce sont les Départements de santé communautaire qui déterminent les objectifs et les activités du service. Or, ces objectifs et ces activités sont conçus en fonction des niveaux d'enseignement primaire et secondaire.

Le service québécois d'accueil aux étudiants étrangers interfère avec les collèges qui les reçoivent. L'absence de concertation en cette matière provoque des situations humaines pénibles, dont les collèges doivent supporter les inconvénients concrets.

Quant aux services de placement, les collèges n'en choisissent pas les responsables et n'ont pas de prise sur leurs objectifs.

2.3 Conclusions

- Limitées au départ, les interventions du Ministère dans les affaires étudiantes prennent une large place avec les années.
- S'agissant des orientations, de la structure d'organisation, des objectifs et des activités des services aux étudiants, les pouvoirs des cégeps subissent une diminution importante. Dans certains cas, ils disparaissent complètement.
- Les principaux facteurs de cette évolution sont les exigences des conventions collectives, les restrictions budgétaires et la dépendance directe de certains services par rapport au Ministère et à d'autres organismes gouvernementaux.

3. Autonomie exercée par les collèges

Au témoignage du milieu collégial, c'est peut-être, avec l'éducation des adultes, dans les affaires étudiantes que les cégeps vivent le plus leur autonomie et leurs capacités d'innover. Pour s'en convaincre, il suffit de penser, souligne-t-il, à la création de la fonction d'aide pédagogique individuel, à l'animation socio-culturelle très développée, à la mise en place d'activités d'apprentissage parallèles aux cours et fort valables, à l'animation pédagogique d'enseignants et de départements, aux ententes avec les municipalités, aux activités d'accueil, aux manifestations culturelles, au développement du sport...

Pourtant, les collèges n'assument pas complètement l'autonomie dont ils disposent dans ce domaine. Surtout en ce qui concerne les activités de gestion et les questions d'ordre disciplinaire - encore plus en période de crise dans ce cas-ci - ils recourent assez souvent à la Digec pour de l'encadrement, des directives, du support. Ils ont facilement tendance à interpréter des suggestions comme des directives. C'est ainsi que le modèle d'entente entre le collège et l'association des étudiants proposé par la D.A.E. (1) est suivi à la lettre dans bien des cégeps. Cette attitude de dépendance peut être un effet de l'évolution des relations entre l'État et les collèges depuis 1967. Elle peut tenir au fait que, dans les affaires étudiantes, il n'y a pas de réglementation de base analogue au régime pédagogique. Elle peut aussi s'expliquer par la situation quelque peu fragile des affaires étudiantes dans les collèges. Peut-être tous ces facteurs jouent-ils à la fois?

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. Les frais afférents au collégial: renseignements généraux, directives. Québec, 4e édition, 1982. Pagination multiple.

4. Conclusions

. Les relations entre l'État et les collèges dans les affaires étudiantes ne correspondent pas à ce qu'en dit le Document d'éducation numéro 3. Le partnership dans l'élaboration de la réglementation est très limité ou inexistant. Les pouvoirs des collèges diminuent de façon importante.

. Les collèges ne manifestent pas des réflexes autonomistes particulièrement vigoureux. En matière de réglementation, ils laissent le leadership au Ministère et à la Digec et ne s'objectent pas de façon significative à celle qui leur convient mal. Il n'est pas rare qu'ils demandent l'intervention et l'appui de la Digec ou qu'ils interprètent comme impératif ce qui n'est qu'indicatif.

F. ÉDUCATION DES ADULTES

1. Partnership dans l'élaboration des éléments de réglementation

1.1 Historique

1967-1970

En 1967, le texte d'accompagnement de la première version du régime pédagogique prévoit "des besoins illimités" en ce qui regarde l'enseignement collégial aux adultes. Mais cette version est rédigée en fonction des seuls étudiants jeunes de l'enseignement régulier. Elle ne mentionne même pas les étudiants adultes.

Dès cette première année, les nouveaux collèges mettent sur pied des services dits d'éducation permanente, non pas à partir d'objectifs précis, mais simplement dans le but de continuer à dispenser les cours du soir aux adultes, principalement des enseignants, qui sont à compléter un baccalauréat ès art ou un brevet d'enseignement. Il s'agit essentiellement d'une "extension" de l'enseignement régulier.

Des responsables de l'éducation permanente voient à l'organisation de ces cours, auxquels sont inscrits 4 000 étudiants à temps complet et à temps partiel. Le régime financier est celui de l'autofinancement.

Ce n'est qu'en 1969 que le terme adulte apparaît dans le régime pédagogique, plus précisément dans le commentaire de l'article 2, où il est spécifié que l'étudiant adulte peut être dispensé des cours d'éducation physique.

1970

L'année 1970 marque un tournant dans la vie des services d'éducation permanente. Ils se démarquent de l'enseignement régulier et affirment leur spécificité.

Le rapport Roquet fait une recommandation révélatrice au sujet des étudiants adultes:

> *Nous recommandons que des instruments soient mis au point pour évaluer l'expérience et les connaissances des adultes et les exempter, éventuellement, de suivre un ou des cours dont les objectifs sont de formation générale.* (1)

Les directeurs de l'éducation permanente défendent l'idée d'un régime pédagogique spécifique aux adultes et adoptent la formation professionnelle sur mesure comme "processus éducatif" caractéristique de l'éducation des adultes. (2)

Ce double fait témoigne tout d'abord d'un accroissement important des effectifs étudiants, lié en partie à l'économie de recrutement imposée par l'autofinancement de l'éducation permanente. Effectivement, 13 400 étudiants à temps complet et à temps partiel y sont maintenant inscrits. Ensuite, il témoigne d'une diminution rapide des cours de

---

(1) Cf. Rapport du Comité d'étude des cours communs à tous les étudiants du cégep, p. 48.

(2) FÉDÉRATION DES CEGEP. SOUS-COMMISSION DES DIRECTEURS DE L'ÉDUCATION PERMANENTE. Bilan des activités pour l'année 1969-1970. Montréal, (s.d.). 44 p.

formation générale au profit des cours de formation professionnelle et de formation socio-culturelle, ainsi que d'un manque d'adaptation des cours et de la pédagogie de l'enseignement régulier aux besoins, aux contraintes et à la psychologie des étudiants adultes.

La même année, à partir des fonds qu'elle reçoit du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration du gouvernement fédéral, la Direction générale de l'éducation permanente (Digep) commence à subventionner des cours de formation professionnelle visant la formation initiale, le recyclage et le perfectionnement. Par ailleurs, la Direction générale de l'enseignement collégial, qui accorde déjà des reconnaissances d'études, entreprend de subventionner les étudiants qui sont inscrits à un minimum de 180 heures de cours. De la sorte, l'éducation permanente relève maintenant de deux directions générales du Ministère.

La première de celles-ci s'intéresse assez peu aux collèges, ses préoccupations majeures allant aux commissions scolaires, où l'éducation des adultes connaît un important développement. En effet, au début des années 1960, le Québec a convenu d'affecter les sommes reçues du fédéral pour l'éducation des adultes au niveau secondaire.

1971-1972

Le développement galopant de l'éducation des adultes se poursuit en 1971, en l'absence cependant de toute politique.

Assez souvent, elle sert de lieu d'expérimentation pour l'enseignement régulier.

Surtout en milieu urbain, les services se livrent à une véritable compétition avec ceux des autres collèges, des commissions scolaires et des universités. Un peu partout, ils ont tendance à toucher à tout et à devenir envahissants. Les commissions scolaires, les corporations professionnelles, les commissions de formation professionnelle commencent à réagir et se plaignent au Ministère.

La Digep (1) entreprend de financer le salaire et les frais de voyage de responsables de la formation professionnelle. De son côté, la Digec nomme des officiers de liaison qui ont pour mandat de voir au développement cohérent des services d'éducation permanente. Mais ils n'ont guère de pouvoirs, changent souvent et ne constituent pas des interlocuteurs valables pour les collèges. De plus, la Digec décide de ne reconnaître que les programmes et les cours déjà donnés à l'enseignement régulier, malgré l'intérêt et la qualité de la formation originale dispensée par certains collèges et sanctionnée par eux. À titre d'exemple, on peut citer le cas d'un programme en administration hospitalière créé et dispensé par un collège. La Digec établit également des règles au sujet de l'évaluation des acquis de formation des étudiants, de la codification des cours, etc.

Une enquête de 1972 révèle que le nombre des étudiants à temps complet et à temps partiel de l'éducation permanente s'élève maintenant à 28 000 pour 30 collèges sur 38. Quelque 26% sont inscrits à des cours de formation personnelle, de formation populaire, de recyclage ou à des activités élaborées conjointement par les collèges et des organismes. Quelque 29% suivent des cours menant à des attestations locales et destinés à répondre à des besoins immédiats et précis de groupes ou d'individus d'une région. (2)

L'éducation des adultes se démarque donc encore plus de l'enseignement régulier et elle se développe selon trois axes: celui de l'extension de l'enseignement régulier (cours crédités et programmes certifiés); celui du recyclage et du perfectionnement professionnels; celui des cours maison de formation socio-culturelle ou populaire.

---

(1) Direction générale de l'éducation permanente.

(2) GAUDET-CHANDLER, H. L'intégration de l'éducation permanente aux structures de l'enseignement régulier. Montréal, Fédération des cégeps, mars 1972. 18 p.

Au mois de mars, un document émanant de la Digec suggère l'adaptation de différents articles du régime pédagogique aux adultes, en particulier des conditions d'admission souples, un certificat d'études collégiales, des programmes de recyclage et de perfectionnement spécifiques et sanctionnés par des reconnaissances ministérielles. (1) Ce document a été élaboré à la suite de consultations informelles auprès de certains coordonnateurs de l'éducation permanente et il répond à certaines des demandes de l'ensemble des coordonnateurs.

Le 25 août, la Digep publie un Projet de régime de formation des adultes. Il s'agit de l'esquisse d'un régime pédagogique propre aux adultes. Selon le document, il faut offrir à l'adulte une formation qui tienne compte de ses acquis, soit centrée sur ses besoins et ses objectifs, fasse appel à l'auto-évaluation, à une plus grande diversité de ressources éducatives, à des structures nouvelles, à la régionalisation.

Ces deux textes illustrent les perspectives différentes touchant l'éducation des adultes qui prévalent à la Digec et à la Digep. Celle de la Digec, centrée sur les structures de l'enseignement régulier, est une perspective de scolarisation. Celle de la Digep est une perspective d'éducation permanente.

1973-1974

L'année 1973-1974 est une année marquante relativement au rôle et à l'influence des collèges quant à la réglementation au sujet de l'éducation des adultes.

Alors que le nombre des étudiants adultes à temps complet et à temps partiel atteint le plateau des 45 000, des modifications de taille les concernant sont apportées au régime pédagogique: certificat d'études collégiales en formation professionnelle (art. 35); attestation d'études collégiales en formation professionnelle (art. 36); attestation

---

(1) LAMY, Georges. Dossier sur l'éducation permanente au collégial. Québec, Direction générale de l'enseignement collégial, mars 1972. 52 p.

d'études collégiales post-scolaires en formation professionnelle (art. 38); attestation d'études collégiales de perfectionnement en formation professionnelle (art. 39). Les deux premières reconnaissances d'études se rattachent à des parties de programmes de l'enseignement régulier. Les deux autres se rattachent à des programmes spécifiquement conçus à l'intention des adultes. Ces modifications font suite aux recommandations du rapport Lamy de 1972.

La Direction générale de l'éducation des adultes (anciennement la Digep) publie une version vulgarisée de son Projet de régime de formation des adultes.

En 1974, la Commission des coordonnateurs de l'éducation permanente présente un mémoire choc au Comité d'étude du Conseil supérieur de l'éducation sur les besoins de l'enseignement collégial (Comité Nadeau), intitulé Vers l'éducation permanente en passant par l'éducation des adultes. (1)

Selon les coordonnateurs, l'absence d'une politique claire en éducation des adultes et le système de financement qui y prévaut entraînent plusieurs conséquences négatives. Les plus importantes sont les suivantes:

- le grand nombre et l'incohérence des objectifs poursuivis;
- la très forte prédominance de la formation professionnelle sur les autres types de formation;
- la multiple dépendance des services d'éducation permanente, dont la principale est relative aux politiques de main-d'oeuvre du gouvernement fédéral;

---

(1) FÉDÉRATION DES CEGEP. Vers l'éducation permanente en passant par l'éducation des adultes; mémoire de la Commission des coordonnateurs de l'éducation permanente au Conseil supérieur de l'éducation. Montréal, janvier 1974. 75 p.

. la difficulté de développer l'andragogie, c'est-à-dire la pédagogie adaptée aux adultes;

. l'entrave à la formation professionnelle sur mesure que représente le régime pédagogique;

. le manque d'interlocuteur valable au Ministère;

. la tendance de la Digec à intégrer l'éducation des adultes à l'enseignement régulier;

. la nécessité de financer l'administration et l'encadrement pédagogique à même les revenus des cours;

. les inégalités régionales;

. la fragilité de l'éducation permanente dans les collèges.

En conséquence, ils préconisent un certain nombre d'éléments majeurs d'une politique de l'éducation permanente au niveau collégial: compétence exclusive du Québec en cette matière; financement partiel des cours de formation générale et des activités de formation socio-culturelle; financement de l'administration et de l'encadrement pédagogique; mise en oeuvre à court terme d'un régime pédagogique spécifique à l'adulte. (1)

1976

En 1976, la Digéa édicte de nouvelles règles de financement selon lesquelles on distingue frais de formation et frais de gestion. Pour ceux-ci, une subvention de base est accordée selon la demande que les coordonnateurs de l'éducation permanente ont faite en 1974.

Du côté de la Digec, on modifie également le mode de financement pour empêcher que soient subventionnés comme des étudiants à temps complet

---

(1) Cf. Vers l'éducation permanente en passant par l'éducation des adultes, pp. 64, 75 et 76.

des étudiants qui sont effectivement inscrits à temps partiel. Désormais, les étudiants à temps complet, c'est-à-dire ceux qui sont inscrits à 180 heures de cours et plus, sont financés par session et non plus par année.

1974-1977

De 1974 à 1977, le développement de l'éducation des adultes ne s'inspire d'aucune idée directrice. Les objectifs sont essentiellement déterminés en fonction de la formation professionnelle. Celle-ci fait l'objet de décisions prises par d'autres instances que les collèges, sans qu'ils y soient impliqués de façon significative: gouvernement fédéral, commissions de formation professionnelle, Digéa, etc. En l'absence de politiques claires, les modifications aux règles budgétaires se font nombreuses et sont souvent imposées en cours de route.

1977

En juin 1977, les coordonnateurs de l'éducation des adultes réitèrent leurs prises de position de 1974: régime pédagogique spécifique aux adultes; reconnaissance des acquis de formation non-scolaire; développement de l'andragogie; adoption de la perspective de l'éducation permanente; obligation faite par la loi aux collèges "d'assumer... l'éducation aux adultes au même titre et avec les mêmes ressources financières, matérielles et humaines que celles consacrées à la formation initiale"; gratuité scolaire pour les adultes; compétence exclusive du Québec en éducation des adultes; responsabilité exclusive de ce domaine confiée au ministère de l'Éducation; direction unique de l'éducation des adultes au Ministère... (1)

---

(1) FÉDÉRATION DES CEGEP. COMMISSION DES COORDONNATEURS DE L'ÉDUCATION PERMANENTE. Assemblée générale de juin 1977: cahier des résolutions. Montréal, 1977. 11 p.

1.2 Conclusions

. Pour la période allant de 1967 à 1977, il est difficile de parler de partnership entre les collèges et le Ministère en ce qui a trait à l'éducation des adultes. Ce dernier ne se donne pas de politique de base dans ce domaine, en dépit des recommandations pourtant très explicites du rapport Parent et des demandes des collèges.

. Les normes et règles édictées par la Digéa et la Digec le sont en dehors de structures fonctionnelles de consultation et de concertation. La première est plutôt tournée vers le secondaire et administre des fonds qu'elle reçoit principalement du fédéral. La deuxième, plutôt préoccupée par l'enseignement régulier, n'a pas de répondants stables et ayant un mandat défini.

. Les quelques résultats obtenus en ce qui concerne une politique de base sur l'éducation des adultes touchent principalement le régime pédagogique et le financement. En toute rigueur de termes, ils proviennent du rôle actif joué, non pas tant par les collèges eux-mêmes, que par les responsables de l'éducation des adultes.

2. Autonomie dévolue aux cégeps

2.1 Contrôles

Les contrôles habituels effectués par le Ministère en ce qui touche l'éducation des adultes sont, à peu de choses près, les mêmes qu'il effectue au niveau de l'enseignement régulier. Ils portent essentiellement sur le budget et les états financiers, de même que sur les effectifs étudiants.

Dans les programmes de formation sur mesure, il arrive assez fréquemment que les entreprises ou les organismes concernés exercent un droit de regard sur les activités.

Pour la formation professionnelle à temps complet dont le financement provient du gouvernement fédéral, la présence quotidienne des étudiants et le calendrier des cours font l'objet de contrôles réguliers et rigoureux. Comme c'est le cas pour l'enseignement régulier, certaines corporations et certains organismes contrôlent la formation dispensée aux étudiants par des examens supplémentaires.

2.2 Pouvoirs des cégeps

L'éducation des adultes constituant un en-soi analogue à l'enseignement régulier, il convient d'examiner l'évolution de l'autonomie locale aux points de vue des objectifs et de la structure d'organisation, des affaires pédagogiques, des affaires de relations de travail et de ressources humaines, ainsi que des affaires financières et matérielles.

2.2.1 *Objectifs et structure d'organisation*

Dans les premières années des collèges, leur autonomie est presque entière en ce qui regarde les objectifs et les structures d'organisation de l'éducation des adultes. Après 1970 cependant, elle connaît une importante diminution. Principalement à cause des sources et des modes de financement, la détermination des objectifs ne peut plus se faire de façon vraiment libre et selon les exigences de l'éducation permanente. La formation professionnelle prend le pas sur les autres types de formation. La formation sur mesure a tendance à se centrer sur les objectifs des entreprises et des organismes plus que sur ceux des étudiants.

Lorsqu'un service entreprend la mise sur pied d'activités de formation, il doit s'assurer qu'elles répondent aux exigences de divers intervenants. Les centres de formation professionnelle identifient les besoins de formation. Le gouvernement fédéral impose ses politiques de main-d'oeuvre. La Digéa s'oppose à la spécialisation des collèges et préfère que le plus de collèges possibles offrent les cours, tandis que la Digec favorise leur spécialisation.

Les contraintes des conventions collectives et des normes budgétaires rendent difficiles les modifications aux effectifs et aux tâches nécessitées par une restructuration.

2.2.2 *Affaires pédagogiques*

Dans les affaires pédagogiques, entre 1967 et 1979, il y a une perte d'autonomie locale considérable.

L'absence de politique et même de critères connus en ce qui regarde la *répartition des programmes* (1) rend difficile la planification du développement. Elle laisse aussi l'impression aux collèges que les décisions sont prises de façon arbitraire. Un directeur général rapporte le fait suivant: au moment où on exigeait l'élaboration de dossiers fouillés de la part d'un collège désirant offrir de nouveaux programmes, on accordait plus d'une dizaine d'autorisations à un autre collège, sans que ce dernier ait préparé de dossiers.

L'admission des étudiants représente une situation complexe. Pour les cours maison, l'autonomie est complète. Pour les cours subventionnés par la Digec, c'est la même chose. Pour les cours subventionnés par la Digéa, l'autonomie est nulle. Dans le cas des cours de formation professionnelle à temps complet, l'admission est la responsabilité exclusive du fédéral et se fait sur la base du principe "premier arrivé, premier servi". Dans le cas des cours de formation professionnelle à temps partiel, les normes d'admission obéissent aux priorités arrêtées par une table régionale, sans consultation des collèges. Cette table regroupe des représentants de la Commission de formation professionnelle, du bureau régional du ministère de l'Éducation et de la Digéa. Plus souvent qu'autrement, ces priorités sont d'ordre économique et ne sont pas annoncées officiellement. En certaines occasions, leur bien-fondé est contestable. Par exemple, la priorité peut être

---

(1) À ce sujet, voir BEAUDET, André (et autres). Les étudiants adultes et les programmes de l'enseignement collégial. Québec, Direction générale de l'enseignement collégial, mai 1981, pp. 28-35.

donnée aux chômeurs de 25 à 40 ans alors que la majorité des nombreux chômeurs d'une localité donnée se situent en dehors de cette échelle. Ou bien, on décide que les fonctionnaires de telle région ne sont pas admissibles...

La *reconnaissance des acquis de formation non scolaire* n'est en principe pas possible.

Touchant les *frais d'inscription*, ils sont facultatifs et ne doivent pas dépasser 5 00 $ du 15 heures pour les cours subventionnés par la Digec et les cours de formation professionnelle à temps partiel subventionnés par la Digéa. Pour ce qui est des cours de formation professionnelle à temps complet, les collèges ne peuvent exiger de frais en vertu d'une entente fédérale-provinciale. Il n'y a que les cours maison pour lesquels ils peuvent percevoir ce qu'ils veulent.

Sauf pour les cours de formation professionnelle à temps complet, les collèges sont autonomes dans l'établissement du *calendrier des activités de formation*. Les cours subventionnés par le fédéral sont en effet obligatoirement limités à 52 semaines. Les jours de congé sont fixés par ce gouvernement. Il arrive que son calendrier rigide ne correspond pas aux besoins psycho-pédagogiques des étudiants. Mais s'il y a prolongement, les collèges doivent en assumer les frais.

Dans les *programmes et les cours reconnus* par la Digec, sauf pour ce qui regarde le recyclage et le perfectionnement, l'éducation des adultes doit s'en tenir à ce qui existe pour l'enseignement régulier. La marge de manoeuvre dont jouissent collèges et formateurs dans ce domaine ne leur paraît pas suffisante. Pour les cours subventionnés par le fédéral, les corporations ou les associations professionnelles ont souvent des exigences - tels des examens supplémentaires - qui conditionnent le type de formation dispensée.

L'autonomie des collèges dans la *recherche et l'innovation pédagogiques* est limitée par le manque de fonds. Le fait que les collèges n'ont pas l'exclusivité des programmes qu'ils créent ne constituent pas un stimulant pour développer ce domaine.

Les collèges n'ont pas les moyens d'offrir aux adultes les services d'aide individuels et collectifs dont ils ont besoin (accueil, information scolaire et professionnelle, orientation, etc.). Présentement, l'accueil se fait au niveau des commissions de formation professionnelle et des centres de main-d'oeuvre. En conséquence, il y a dispersion des énergies et des fonds ainsi qu'insatisfaction chez les étudiants. Les collèges estiment qu'ils devraient jouir d'une pleine autonomie dans ce domaine.

2.2.3 Affaires de relations de travail et de ressources humaines

Au chapitre des affaires de relations de travail et de ressources humaines, l'autonomie des collèges demeure passablement grande.

La sélection des formateurs enseignants se fait avec une liberté presqu'entière. Elle n'est pas soumise aux exigences de la convention collective des enseignants. Étant donné le grand nombre qu'il faut engager chaque semestre, le recrutement et la sélection sont la responsabilité des professionnels du service.

Il y a moins d'autonomie en ce qui regarde la rémunération. Pour les cours reconnus par la Digec, il faut obéir aux prescriptions de la convention collective. Cela entraîne un double problème. À l'occasion, le taux horaire prévu ne permet pas de rémunérer un professionnel (psychiatre, architecte...) au taux qu'il exige. Dans d'autres cas, ce même taux excède le taux horaire subventionné par la Digéa. Pour les autres cours, les collèges fixent le taux horaire.

Généralement, le personnel non enseignant est plus évalué que celui de l'enseignement régulier. En ce qui regarde le personnel enseignant, il faut distinguer celui des cours crédités et celui des cours non crédités. À cause des syndicats locaux, l'évaluation des enseignants donnant des cours crédités est difficile, même dans le cas où un enseignant de l'extérieur le demande expressément. L'évaluation des enseignants donnant des cours non crédités ne pose pas problème.

Pour ce qui est du nombre et de la nature des postes du personnel non enseignant, l'autonomie des collèges existe depuis qu'il y a des subventions statutaires pour l'encadrement de la formation. Mais elle dépend de celles-ci.

Quant au personnel enseignant, la Digec n'autorise qu'un nombre limité d'enseignants permanents dans le réseau. La Digéa s'oppose à ce qu'il y en ait et elle ne subventionne les enseignants que sur la base du taux horaire. C'est le collège qui doit payer la différence s'il engage un formateur permanent. Cela entraîne un roulement des formateurs, particulièrement éprouvant dans le cas des programmes stables. Par contre, cela laisse aux collèges une latitude d'action qu'ils apprécient beaucoup. Mais elle est de plus en plus contestée par les syndicats. Ceux-ci revendiquent qu'on engage des permanents à temps complet, jouissant de la sécurité d'emploi, plutôt que d'avoir recours à du personnel engagé à forfait.

Par rapport au perfectionnement, l'autonomie des collèges est entière, mais les moyens financiers sont inexistants.

2.2.4 *Affaires financières et matérielles*

Dans les affaires financières et matérielles, l'autonomie des collèges est de plus en plus limitée.

Pour ce qui est du fonctionnement, elle ne s'exerce que sur les sommes qui ne sont pas affectées aux traitements et qui diminuent progressivement.

Il n'y a pas de budget d'immobilisation. Exceptionnellement, on peut faire des dépenses d'investissement mobilier, avec une autorisation ad hoc du Ministère.

Les normes budgétaires sont fréquemment communiquées en retard et elles subissent de nombreuses modifications.

Il y a transférabilité du budget d'encadrement de la formation au budget de la formation, mais pas dans le sens inverse.

2.3 Conclusions

. Dans les affaires pédagogiques, les contrôles auxquels l'éducation des adultes est assujettie sont relativement nombreux et proviennent de diverses sources.

. Dans tous les domaines d'activités, les pouvoirs des cégeps ne connaissent aucun élargissement. Ils demeurent fort réduits dans les affaires financières et assez grands dans les affaires de relations de travail et de ressources humaines. Pour ce qui est des affaires pédagogiques et de la détermination des objectifs, ils diminuent de façon sensible.

. Cette diminution de l'autonomie locale est liée à un facteur secondaire, les conventions collectives, et à deux facteurs principaux, l'absence d'une politique de base ainsi que les modes de financement. Au cours des premières années, l'absence de politique et le régime de l'autofinancement permettent que l'éducation des adultes se développe rapidement et de façon considérable, dispense des types de formation adaptés aux besoins des adultes et des régions et devienne en quelque sorte le lieu privilégié des relations entre le collège et le milieu. D'autre part, ces deux facteurs entraînent aussi un développement quelque peu sauvage de l'éducation permanente et la laissent dans un état de fragilité. Puis, toujours en l'absence d'une politique de base, l'éducation des adultes commence à être subventionnée. Du coup, elle passe d'une autonomie totale mais sans moyens, d'une autonomie pour ainsi dire par défaut, à une dépendance multiple. Désormais, elle se développe dans toutes sortes de directions, en fonction des forces diverses qui s'exercent sur elle: la Digec et sa perspective de scolarisation; la Digéa et sa perspective de formation, de recyclage et de perfectionnement de la main-d'oeuvre dictée par son grand bailleur de fonds, le gouvernement fédéral; les collèges eux-mêmes et leur perspective de rentabilité financière; les milieux populaires et leur perspective de formation socio-culturelle.

3. Autonomie exercée par les collèges

En ce qui regarde l'éducation des adultes, deux moments se distinguent assez nettement dans la période qui va de 1967 à 1979: celui d'une autonomie à peu près totale mais sans moyens (1967 à 1970) et celui de la dépendance multiple (1970 à 1979). Au cours de ce deuxième moment, l'autonomie dévolue aux collèges diminue mais demeure tout de même relativement importante.

Une constatation paraît bien s'imposer: les collèges ne font pas un plein usage de l'autonomie dont ils disposent. Ã quelques exceptions près, ils ne se donnent pas de politique et de plan de développement. En 1976, le gouvernement exclut les collèges de la formation en industrie au profit des commissions scolaires. Les collèges ne réagissent pas à cette décision. Jamais n'y a-t-il d'action commune de la part des collèges pour défendre l'éducation des adultes.

Diverses raisons expliquent ce fait.

Ã la création des cégeps, toutes les énergies, tant au Ministère qu'au niveau des collèges sont consacrées à l'enseignement régulier. Et cela d'autant plus que le réseau connaît un développement beaucoup plus rapide et considérable que ce qui a été prévu.

Par ailleurs, l'éducation des adultes demeure une réalité marginale pour le Ministère et pour les collèges.

Les budgets de l'éducation des adultes proviennent principalement du gouvernement fédéral et, pour une très large part, ces derniers vont aux commissions scolaires.

> *En 1972-73, sur un budget total de 66 $ millions à la D.G.E.A., 53 $ millions proviennent du gouvernement fédéral pour l'organisation de la formation professionnelle; 62 500 000 $ ont été distribués pour l'organisation et le développement de l'éducation des adultes aux commissions scolaires, aux cégeps et à d'autres organismes; moins d'un million a été distribué à d'autres organismes; ce qui laisse plus de 62 $ millions à partager entre les commissions*

scolaires et les cégeps. En 1971-1972, la D.G.E.A. a versé aux cégeps la somme de 3 740 025 $, ce qui aurait laissé plus de 50 $ millions aux commissions scolaires. (1)

À la Digec, il n'y a pas vraiment de responsable de l'éducation des adultes. La Digéa s'intéresse tardivement à l'éducation des adultes de niveau collégial. Quand elle le fait, elle le fait selon une orientation qui rejoint celle des coordonnateurs. Mais elle pèse moins lourd que la Digec et c'est presqu'uniquement avec la seconde que les collèges traitent.

Sur le plan local, l'éducation des adultes est vue au départ comme une simple "extension" de l'enseignement régulier. D'abord responsable de l'organisation des cours, le coordonnateur devient un adjoint au directeur des Services pédagogiques. Or, la plupart du temps, les préoccupations de fond de celui-ci vont à l'enseignement régulier. Et comme le coordonnateur n'est pas présent au niveau des centres de décision, il lui est difficile d'amener le collège à accorder à l'éducation des adultes autant d'importance qu'à l'enseignement régulier.

Une deuxième constatation s'impose. Les responsables de l'éducation des adultes, quant à eux, ont généralement assumé toute l'autonomie locale possible.

4. Conclusions

. Force est de constater que, dans le domaine de l'éducation des adultes, l'esprit et la tendance définis dans le Document d'éducation no 3 touchant les relations entre l'État et les collèges ne se vérifient pas. Il n'y a pas de véritable partnership entre l'État québécois et les collèges. En grande partie, ces derniers sont même des succursales du gouvernement fédéral. Les pouvoirs qui leur sont dévolus ne connaissent pas d'élargissement ou se rétrécissent.

---

(1) Vers l'éducation permanente en passant par l'éducation des adultes, pp. 73 et 74.

. Les trois raisons fondamentales de cet état de fait paraissent être les suivantes:

- l'absence d'une politique de base du ministère de l'Éducation en matière d'éducation des adultes et la multiple dépendance qui s'ensuit pour cette dernière, très spécialement par rapport au financement du gouvernement fédéral et à ses politiques de main-d'oeuvre;
- la faible préoccupation des collèges quant à cette dimension de leur mission, pourtant clairement définie par le rapport Parent;
- le mutisme de la Loi 21 concernant l'éducation des adultes.

CONCLUSIONS DE LA DEUXIÈME PARTIE

. En ce qui concerne les relations entre l'État et les collèges de 1967 à 1979, la réalité vécue s'éloigne sensiblement de la perspective contenue dans le Document d'éducation numéro 3:

> *L'esprit dans lequel le gouvernement veut constituer les collèges d'enseignement général et professionnel est d'en faire des partenaires auxquels il pourra déléguer le plus possible de responsabilités.* (1)

Au long de ces douze années, les cégeps deviennent plus des succursales que des partenaires de l'État. Ils prennent plus figures de collèges d'État que d'établissements autonomes, assumant de façon solidaire et complémentaire avec l'État la prestation d'un service public d'intérêt général.

. Pour ce qui touche à l'élaboration de la réglementation, les cas où il y a un véritable partnership sont des cas d'exception. Le plus patent et le plus important est sans doute celui du régime pédagogique. Dans l'ensemble, le rôle et l'influence des collèges ne sont pas ceux qui conviennent à un partenaire digne de ce nom, sans parler de structures de partnership mal définies, restrictives, aléatoires ou tout simplement inexistantes.

---

(1) Cf. p. 47.

- Au point de vue de l'autonomie dévolue aux collèges, on note un certain élargissement dans quelques domaines. Mais il touche des responsabilités relativement mineures et demeure fort en deçà des attentes des collèges. Globalement, les pouvoirs des collèges diminuent de façon notable.
- Les collèges ne manifestent pas des réflexes autonomistes particulièrement vigoureux et n'assument pas toute l'autonomie - souvent non négligeable - dont ils continuent de disposer.

- L'évolution de l'autonomie locale s'explique par de nombreux facteurs, qui se conjuguent entre eux dans des proportions variables. Ils sont reliés à la Loi 21, au gouvernement, au Ministère, à la Digec, aux syndicats, à la Fédération des cégeps et aux collèges eux-mêmes.
  - La Loi 21 prévoit un conseil d'administration de dix-neuf membres, alors que le rapport Parent considérait douze membres comme un maximum. Elle accorde la prépondérance à la représentation de l'intérieur sur celle de l'extérieur, alors que le rapport Parent voulait faire du conseil un organisme régional. Touchant le choix des représentants du milieu socio-économique, les dispositions de la loi sont floues. Par sa lourdeur et sa composition, le Conseil devient à la limite une assemblée délibérante approuvant les positions qui prévalent à l'intérieur du collège. Par ailleurs, en exigeant que la commission pédagogique donne son avis au sujet de la nomination et du renouvellement du mandat triennal du directeur général et du directeur des Services pédagogiques, la loi des collèges rend difficile à ces derniers d'assumer pleinement toutes leurs responsabilités. Enfin, elle oublie presque complètement l'éducation des adultes.
  - Le gouvernement centralise la négociation des ententes de travail et réglemente de façon unilatérale dans des matières qui touchent les collèges.

. Le Ministère opte pour une politique centralisée de perfectionnement des personnels de direction, détermine d'autorité la classification des enseignants, réglemente unilatéralement les conditions d'emploi des cadres et des gérants. Conjointement avec la Fédération des cégeps, il interprète les conventions collectives. Par ailleurs, il élabore peu de règlements de base, en dépit de l'importance capitale de tels règlements et des demandes parfois insistantes des collèges. Il arrive que le Ministre réagisse comme s'il avait à répondre directement au Parlement de la gestion locale des collèges et qu'il s'ingère dans celle-ci.

. En plus de voir à l'application de la réglementation gouvernementale, là où une telle réglementation n'existe pas, la Digec hérite de presque tous les rôles que le rapport Parent avait partagés entre trois composantes, afin d'assurer le fonctionnement efficace et démocratique du système d'enseignement collégial: consultation du milieu, avis au Ministre, élaboration des plans et de la réglementation, coordination, direction et contrôle. Étant un corps de fonctionnaires, le seul rôle qu'elle n'assume pas est celui de s'opposer, le cas échéant, aux préoccupations électorales ou partisanes du Ministre. La Digec pratique dans l'ensemble une gestion centralisée, plus axée sur les normes, les ressources et les activités que sur les résultats, plus attentive à la dimension réseau qu'à la dimension locale, plus sensible à la situation de l'enseignement régulier qu'à celle de l éducation des adultes.

. Jouant à fond le jeu des négociations des ententes de travail centralisées, les syndicats des enseignants obtiennent du gouvernement des avantages qui rencontrent les réticences, voire la nette opposition des collèges, l'uniformisation des conditions de travail dans tous les cégeps et la détermination de structures administratives relevant de l'autonomie locale aux termes de la Loi 21. Les éléments radicaux du corps enseignant occupent souvent les postes stratégiques et y défendent des positions corporatistes, de même que des positions inspirées par une idéologie de contre-pouvoir.

- La Fédération des cégeps est difficilement en mesure de jouer un rôle politique vigoureux face au gouvernement, au Ministère, à la Digec et aux syndicats. Elle est avant tout un organisme de concertation entre plusieurs composantes des collèges et de services à ces derniers. Elle estime préférable de s'associer au Ministère dans la gestion centralisée et technocratique des conventions collectives, plutôt que de demeurer complètement hors circuit.

- Fortement centrés sur leurs propres intérêts, les collèges se concertent peu entre eux et traitent individuellement avec le Ministère. Dans l'ensemble, les administrateurs sont réticents à partager leurs pouvoirs, sont heureux de les voir affirmés dans des textes ayant autorité et se rallient à des orientations culturelles et pédagogiques plutôt traditionnelles. Un certain nombre ont une attitude de dépendance par rapport au Ministère et à la Digec.

- Au cours des trois premières années d'existence des cégeps, c'est-à-dire de 1967 à 1970, l'éducation des adultes est un des domaines où leur autonomie est la plus grande. Or, pendant ce bref laps de temps, la majorité des services d'éducation des adultes rejoint les grandes orientations préconisées par le rapport Parent dans la perspective de l'éducation permanente. De plus, c'est à travers l'éducation des adultes que les collèges vivent le plus leur appartenance au milieu et leur rôle de développement local et régional, comme l'avaient préconisé la Commission royale d'enquête et le Document d'éducation numéro 3. (1)

---

(1) Cf. pp. 44-46.

TROISIÈME PARTIE

LA RÉVISION DES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES CEGEP

INTRODUCTION

Dès 1972, à l'occasion de la crise suscitée par le projet de règlement des études collégiales du Ministère, il devient évident que les relations entre l'État et les cégeps font problème.

Mandaté par le ministre de l'Éducation pour faire le point sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial, le Conseil supérieur de l'éducation insiste particulièrement sur ces relations dans le rapport Le collège (rapport Nadeau), publié en 1975.

Le Conseil part de l'étudiant considéré comme un adulte et de ses besoins pour préciser ies conditions qui lui assureront une formation de qualité. Du coup, il situe les responsabilités respectives de l'État et des collèges.

Après avoir défini quelle doit être la formation spécifique du niveau collégial, c'est-à-dire une formation fondamentale, orientée vers une carrière, centrée sur l'étudiant et située dans la perspective de l'éducation permanente, il met de l'avant une conception de programme adaptée aux exigences de cette formation. Un tel programme demande une structure d'encadrement

et d'administration. C'est le module. En même temps, il implique un régime pédagogique très décentralisé. (1)

Pour le Conseil, non seulement le cégep doit-il demeurer une corporation publique autonome, mais ses structures administratives ont à être modifiées pour qu'il puisse assumer une autonomie beaucoup plus grande que celle qui lui a été dévolue jusqu'à maintenant.

Conseillé par une commission pédagogique sur tout ce qui relève de lui, le Conseil d'administration nomme le directeur général, approuve et contrôle les budgets, détermine les objectifs du collège, contrôle l'évaluation institutionnelle et décide des structures internes. Il est composé de 9 à 15 membres, élus par les composantes du collège. Les employés du collège ne sont pas éligibles au conseil. Jouissant d'un mandat dont la durée est fixée par le conseil, le directeur général voit à l'administration interne et est présent au conseil avec voix délibérative.

Le collège élabore et évalue ses programmes selon les objectifs provinciaux communs et les instruments d'évaluation que le Ministère a fixés, après consultation auprès des personnes et des organismes compétents. Il établit sa politique d'évaluation de l'apprentissage et accorde les reconnaissances d'études. Global, le budget en provenance du Ministère est alloué sur la base des programmes que le collège dispense. Celui-ci a également recours à des sources de financement autres que gouvernementales.

Que devient le rôle du Ministère dans cette optique? D'après le Conseil supérieur:

> *Le rôle du ministère de l'Éducation devrait s'identifier davantage en termes de services au milieu, professionnels et techniques. L'administration par les*

---

(1) Voir 2ème PARTIE, AFFAIRES PÉDAGOGIQUES, Régime pédagogique, Historique, 1975.

normes et le contrôle bureaucratique des activités et des ressources doit céder le pas à une gestion par programmes et à un contrôle centré sur les résultats en fonction des objectifs. Il s'impose une réforme profonde de la philosophie de l'administration publique ainsi que des attitudes et des comportements des administrateurs. (1)

Une telle autonomie locale implique un contrôle interne et un contrôle externe véritables. Le collège assure le contrôle interne par l'analyse et l'évaluation institutionnelles et il rend des comptes au Ministère et à la société. Il reçoit l'accréditation du Conseil des collèges.

Organisme indépendant, le Conseil des collèges a pour autres fonctions d'aviser le Ministre sur le partage des ressources et l'implantation des programmes, ainsi que de faire en sorte que soient fournis aux collèges les instruments nécessaires à l'évaluation institutionnelle.

Véritable charte de l'autonomie locale, fondée sur le rapport Parent et les réactions du milieu collégial aux malaises des relations entre l'État et les cégeps, le rapport Nadeau se heurte à l'opposition des syndicats ainsi que du monde du travail. Les collèges lui accordent un accueil tiède. Le Ministère ne lui donne pas de suites immédiates.

Mais à l'automne de 1978, ce dernier publie un Livre blanc sur l'enseignement collegial. Quelque dix ans après la création des collèges, le gouvernement entend

non seulement procéder au bilan de l'enseignement collégial, mais, s'appuyant sur les nombreux ouvrages ou rapports qui ont trait à cet enseignement, de même que sur son propre jugement de la situation,

---

(1) Le Collège, p. 121.

proposer un nouveau départ et des défis renouvelés à une institution qui en a déjà relevé plus d'un. (1)

Un des points majeurs sur lesquels s'arrête le document gouvernemental est celui des relations entre l'État et les collèges.

À ce point de vue, il connaîtra deux suites importantes dès 1979: la création du Conseil des collèges par la Loi 24 et le remplacement de la Loi 21 par la Loi 25.

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. Les collèges du Québec; nouvelle étape; projet du gouvernement à l'endroit des CEGEP. Québec, 1978, p. 5.

A. PROJET DU GOUVERNEMENT À L'ENDROIT DES CEGEP

Le Livre blanc sur l'enseignement collégial comprend trois parties. La première trace un bilan des dix premières années des cégeps, la deuxième expose les grandes orientations devant présider au renouveau des collèges et la troisième annonce certaines mesures concrètes traduisant ces orientations. Qu'en est-il en ce qui concerne les relations entre l'État et les collèges?

1. Bilan gouvernemental

Le Livre blanc souligne tout d'abord qu'en "l'absence de mécanismes capables de mesurer avec quelque précision la qualité des établissements et de l'enseignement qui y est dispensé... l'État ne connaît pas la valeur exacte des diplômes qu'il octroie." (1)

Ensuite, affirmant qu'entre 1967 et 1977 la décentralisation est réelle, il reconnaît "qu'on n'a pas encore trouvé l'équilibre nécessaire entre cette autonomie, relativement étendue, des institutions locales et les impératifs qui découlent de l'existence même d'un réseau national de collèges publics." (2)

Sans les préciser, il identifie deux causes du problème: la délimitation imprécise et l'articulation déficiente des compétences respectives. (3)

---

(1) Les collèges du Québec; nouvelle étape; projet du gouvernement à l'endroit des CEGEP, p. 24.

(2) Ibid., p. 25.

(3) Ibid., p. 25.

2. Grandes orientations

Le principe de base qui inspire le gouvernement dans le renouveau des cégeps est "la continuité dans le changement." (1) Dans ce sens, il n'est pas question de remettre en cause la nature juridique des collèges, c'est-à-dire celle de corporations publiques et autonomes, associées à l'État dans la prestation d'un service public. Bien au contraire. "De l'avis du gouvernement, les bénéfices de la décentralisation l'emportent nettement sur ses écueils..." (2) Aussi, la deuxième priorité du renouveau sera-t-elle le "renforcement des responsabilités locales." (3)

En conséquence, le gouvernement entend "préciser le régime administratif et financier des collèges, ainsi que l'organisation générale du réseau... (4), de façon que devienne plus efficace le fonctionnement des établissements et que soient mieux conciliés les besoins d'autonomie et les exigences de la collectivité." (5)

3. Mesures concrètes

Les mesures concrètes envisagées par le gouvernement pour traduire ces grandes orientations touchent les structures administratives du cégep, la réglementation, les pouvoirs respectifs des collèges et du gouvernement, la création et le rôle du Conseil des collèges.

---

(1) Les collèges du Québec; nouvelle étape; projet du gouvernement à l'endroit des CEGEP, p. 35.

(2) Ibid., p. 41.

(3) Ibid., p. 37.

(4) C'est-à-dire ce qui concerne les affaires pédagogiques, les affaires de relations de travail et de ressources humaines, les affaires étudiantes, l'éducation des adultes et le Conseil des collèges.

(5) Ibid., p. 41.

3.1 Structures administratives du cégep

3.1.1 *Conseil d'administration*

Le conseil d'administration conserve les fonctions qu'il a depuis 1967. "La principale nouveauté consiste en l'obligation de répondre plus formellement devant l'État et la collectivité de l'administration du collège." (1) De plus, deux tâches particulièrement importantes sont l'établissement et le contrôle de politiques d'évaluation de l'apprentissage et d'évaluation institutionnelle.

Sa composition est modifiée de façon à augmenter la représentation des membres provenant du collège lui-même. (2) Il n'y a plus de membres cooptés. Les dix-neuf membres se répartissent comme suit: trois enseignants et un professionnel non enseignant élus au scrutin secret; trois étudiants, dont un inscrit à l'éducation des adultes, élus par leurs pairs; le directeur général, le directeur des services pédagogiques et le directeur des services aux étudiants; quatre parents élus par l'assemblée des parents; cinq représentants du milieu socio-économique, nommés par le Ministre après consultation des organismes régionaux représentatifs. Ce choix se fonde sur "le programme du parti que (le gouvernement) représente, (lequel) entend assurer la participation paritaire des enseignants, des étudiants et des administrateurs à la gestion administrative du CEGEP." En le faisant, le gouvernement est conscient qu'il donne préséance à "l'équilibre des influences au sein du CEGEP" sur "l'insertion du collège dans la communauté." (3)

---

(1) Projet du gouvernement à l'endroit des CEGEP, p. 71.

(2) Ibid., p. 72.

(3) Ibid., p. 72.

Le mandat des membres continue d'être de trois ans et est renouvelable. Les parents peuvent terminer leur mandat même si leurs enfants quittent le collège avant qu'il n'expire.

Le président du conseil devient automatiquement président de la corporation.

3.1.2 *Directeur général*

Afin de limiter les changements trop fréquents dans ce poste-clé, le mandat du directeur général est porté de trois à cinq ans.

3.1.3 *Directeur des services pédagogiques*

Pour les mêmes raisons, le mandat du directeur des services pédagogiques n'est plus limité à trois ans.

3.2 Modifications à la réglementation et aux pouvoirs des collèges et du gouvernement

3.2.1 *Affaires administratives*

Les collèges à campus multiples ou dotés d'un centre spécialisé peuvent "déléguer à un comité le soin de veiller de plus près à la gestion d'une composante à vocation particulière." Cela ne doit pas amener la balkanisation du réseau. (1) Dans le cas des centres spécialisés, c'est le Ministère qui en détermine les conditions de création. (2)

3.2.2 *Affaires financières et matérielles*

Pour les locations onéreuses par bail de moins de cinq ans, il n'est plus besoin d'arrêté en conseil; il suffit que les sommes requises soient incluses dans le budget approuvé par le Ministre.

---

(1) Ibid., p. 71.

(2) Ibid., p. 66.

Les transformations mineures aux immeubles peuvent être décidées par les collèges eux-mêmes pourvu que les sommes soient inscrites au budget approuvé par le Ministre. C'est le Ministère qui, périodiquement, définit ce qui constitue une telle transformation.

Un nouveau mode de financement par programme est mis sur pied, qui exige "l'établissement d'un plan triennal du développement du réseau et de chaque collège élaboré en étroite collaboration avec les collèges." (1)

Avant d'imposer la mesure extrême de la tutelle pour raisons financières, le gouvernement a recours à l'intervention d'un contrôleur des finances.

3.2.3 *Affaires pédagogiques*

Le gouvernement fait du régime pédagogique un règlement des études collégiales. "Simple voie commune que le gouvernement, conscient de la responsabilité qui est la sienne de définir pour chaque groupe d'âge un certain nombre d'objectifs, juge souhaitable pour l'ensemble du niveau collégial", (2) ce règlement comporte les dispositions qui suivent.

"En vertu d'un règlement approuvé par le Ministre", les collèges peuvent fixer des conditions d'admission particulières, exigées par la nature de certains programmes.

Moyennant une approbation ministérielle, les collèges peuvent instituer des programmes locaux pour répondre à des besoins particuliers dans des domaines où il n'existe pas de programmes officiels. Ces programmes conduisent à une attestation locale. (3)

---

(1) Projet du gouvernement, pp. 67 et 74.

(2) Ibid., p. 47.

(3) Ibid., pp. 49 et 56.

Portés de quatre à six et, dans certains cas à sept, les cours communs obligatoires réduisent les cours complémentaires choisis par le collège à deux ou à un seul.

En collaboration avec les enseignants, le Ministère détermine le contenu des quatre cours obligatoires de philosophie et des quatre cours obligatoires de français.

Désormais, les programmes pré-universitaires et professionnels comportent respectivement 24 et 50 crédits fixés par le Ministère, ainsi que 8 et environ 10 déterminés par les collèges. Globalement, cela représente une marge de manoeuvre plus grande pour les collèges.

Selon des conditions déterminées par le Ministre, les collèges peuvent mettre sur pied des centres spécialisés dans certains secteurs-clés de la technologie québécoise.

Le contingentement des étudiants dans des programmes particuliers est remplacé en grande partie par une information à point sur les possibilités d'emploi.

La répartition des programmes entre les collèges est révisée "en respectant les exigences d'une distribution équitable sur le plan régional et dans une perspective de complémentarité des collèges." (1)

L'innovation pédagogique est favorisée. La Digec continue à la subventionner en tenant à jour ses critères de sélection des projets. Les domaines prioritaires sont identifiés avec l'aide du Conseil des collèges.

L'élaboration et la révision des programmes relèvent désormais de commissions de programmes qui "examineront en priorité la cohérence des contenus par rapport aux objectifs." (2)

---

(1) Ibid., p. 67.

(2) Ibid., p. 56.

L'évaluation de l'apprentissage et de l'enseignement relève totalement des collèges. Elle fait l'objet de politiques locales. Le Ministère fournit aux collèges des techniques et des instruments pour les aider dans ces démarches.

Nécessaire, l'évaluation externe est faite par un organisme indépendant, le Conseil des collèges. (1)

Pour en garantir la valeur de façon non équivoque partout, l'État continue à accorder les reconnaissances officielles d'études collégiales.

3.2.4 *Affaires de relations de travail et de ressources humaines*

Moyennant la mise en oeuvre par les collèges de la politique d'encadrement pédagogique des enseignants dont il définit les grands éléments, le gouvernement "est disposé à lever... l'application du Règlement d'éducation numéro 4, relatif à la certification des maîtres." (2)

3.2.5 *Affaires étudiantes*

Relativement aux affaires étudiantes, "le gouvernement ne pense pas qu'il appartient au Ministère de fixer des normes précises dans un domaine où chaque établissement est le mieux placé pour définir ses politiques en fonction des besoins de sa clientèle. Cependant, il juge opportun d'indiquer les lignes directrices qu'il est disposé à privilégier sur ce point." (3) Entre autres, les collèges seront invités à mieux définir les conditions de vie des étudiants.

---

(1) Projet du gouvernement, p. 55.

(2) Ibid., p. 64. La politique d'encadrement est présentée aux pages 60 à 64.

(3) Ibid., p. 59. Les lignes directrices en question sont exposées de la page 57 à la page 60.

3.2.6 *Éducation des adultes*

Le Ministère accorde la gratuité scolaire à tous les étudiants adultes inscrits à des cours créditès.

Il inclut au budget les sommes nécessaires à l'encadrement administratif et pédagogique.

Les collèges sont invités à se concerter sur une base régionale, selon des structures à définir.

Par-delà ces interventions limitées mais pressantes, le gouvernement annonce l'élaboration d'une politique globale de l'éducation des adultes. (1)

3.3 Conseil des collèges

Pour des raisons de concertation, de stimulation et d'évaluation, le gouvernement annonce la création d'un organisme-conseil indépendant et permanent, appelé à assister le Ministre et les collèges dans la mise en oeuvre du renouveau de ces derniers. Il s'agit du Conseil des collèges.

Le Conseil est composé d'un président, d'un secrétaire et d'une quinzaine de membres, nommés par le gouvernement et représentant les collèges, le gouvernement, les milieux de travail, les universités et les régions.

Sa fonction principale est de donner au Ministre des avis sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial.

Le Ministre est tenu de lui demander des avis sur les projets de réglementation, les plans de développement relatifs aux collèges, le total des crédits qui leur sont alloués et les règles de leur répartition, le plan quinquennal d'investissements des collèges.

(1) Ibid., pp. 68-70.

Entre autres, le Conseil procède à l'examen des politiques locales d'évaluation et de leur application. Il adresse au Ministre et aux collèges les avis que lui suggère un tel examen. Également, il assure aux collèges désirant s'en prévaloir, un service d'évaluation d'un programme d'enseignement ou d'un aspect de leur pratique institutionnelle. (1)

4. Conclusions

. Il y a un écart séparant le bilan des relations entre l'État et les collèges que fait le Livre blanc sur l'enseignement collégial et la réalité vécue. L'autonomie dévolue aux cégeps et exercée par eux est effectivement moins grande que ce que le document gouvernemental laisse entendre. Si les deux causes de malaises qu'il identifie, c'est-à-dire l'imprécision et l'articulation déficiente des compétences respectives, sont bien réelles, (2) il ne touche pas un mot d'autres causes, telles des structures de partnership inexistantes ou insuffisantes pour l'élaboration de la réglementation, l'absence de réglementation dans certains domaines et son excès dans d'autres, les exigences des conventions collectives, les compressions budgétaires, la composition même du conseil d'administration et la situation faite aux directeurs généraux et aux directeurs des services pédagogiques. (3)

. Il y a un écart entre l'orientation gouvernementale prioritaire de renforcer les responsabilités locales et les mesures qu'il annonce pour traduire cette priorité dans les faits. Même si la situation faite aux directeurs généraux et aux directeurs des services pédagogiques est améliorée, la composition du conseil d'administration

---

(1) Projet du gouvernement, pp. 76 et 77.

(2) Entre autres, c'est respectivement le cas pour les négociations collectives et les reconnaissances des études.

(3) Voir les conclusions de la deuxième partie.

donne résolument la prépondérance à la représentation interne sur la représentation externe. Une seule mesure porte sur l'amélioration du partnership entre l'État et les collèges dans l'élaboration de la réglementation. (1) Qui plus est, le gouvernement fait part d'importantes modifications qu'il entend apporter au régime pédagogique et au régime financier sous la forme d'un Livre blanc, ce qui, normalement, constitue une déclaration d'intentions particulièrement ferme de sa part. Assouplies dans quelques cas, les approbations et les sanctions gouvernementales demeurent sensiblement ce qu'elles sont depuis 1967. Le poids des responsabilités pour lesquelles l'autonomie locale s'élargit n'est pas supérieur à celui des responsabilités pour lesquelles elle diminue ou se trouve menacée.

. Il y a un écart séparant la redéfinition des relations entre l'État et les collèges prônée par le Livre blanc et la façon dont les entrevoient le rapport Parent, le Document d'éducation no 3 et le rapport Nadeau.

- La composition du conseil d'administration du document gouvernemental et le choix dont elle procède sont tout à l'opposé des recommandations de la Commission royale d'enquête. La création du Conseil des collèges assure au niveau collégial la triade d'éléments que le rapport Parent avait estimée essentielle pour le fonctionnement efficace et démocratique du système d'enseignement: un ministère bien structuré; un conseil consultatif et représentatif, capable de faire contrepoids aux préoccupations électorales du Ministre, d'éviter la concentration des pouvoirs dans les mains des fonctionnaires et de trouver le point d'équilibre entre les intérêts du réseau et les intérêts locaux; une

---

(1) Il s'agit de "l'établissement d'un plan triennal du développement du réseau et de chaque collège élaboré en étroite collaboration avec les collèges." Cf. Projet du gouvernement, p. 74.

direction décentralisée. Mais, à ses rôles de concertation et de stimulation, le Livre blanc ajoute celui d'examiner les politiques locales d'évaluation ainsi que de leur mise en oeuvre et de présenter au Ministre les avis inspirés par cet examen. Or, ce troisième rôle risque d'entrer en conflit avec les deux premiers et de faire du Conseil un agent du Ministre.

- Pour le Document d'éducation no 3, "tout ce qui n'est pas dévolu explicitement à l'action du gouvernement relève de l'action autonome du conseil d'administration." (1) Mais, selon le Livre blanc, le cégep n'a d'autonomie que celle qui lui est dévolue explicitement. Le partnership dans l'élaboration de la réglementation n'est pas amélioré. Les pouvoirs dévolus aux collèges ne connaissent pas d'élargissement notable.

- Le document gouvernemental emprunte plusieurs éléments au rapport Nadeau (évaluation institutionnelle, financement par programme, reddition de comptes, Conseil des collèges). Mais il s'en éloigne sur l'essentiel (notions de programme et de régime pédagogique, composition du conseil d'administration, durée du mandat du directeur général, budget global, reconnaissances d'études institutionnelles, accréditation des collèges par le Conseil des collèges).

. Deux grandes raisons paraissent expliquer ces écarts. La première est que le Livre blanc ne s'inspire pas de principes de base présidant au partage et à l'articulation des compétences entre l'État et les collèges. La deuxième est que le Livre blanc obéit pour une bonne part à des impératifs politiques. Pour rassurer une opinion publique qui s'interroge, il insiste beaucoup sur l'analyse et l'évaluation institutionnelles, de même que sur la reddition de comptes des collèges au Ministère et à la collectivité. Pour respecter le programme du parti au pouvoir et concrétiser son idéologie

(1) Cf. p. 46.

de participation, il préconise un conseil d'administration caractérisé par la prépondérance de la représentation interne et par la représentation paritaire des enseignants, des étudiants et des administrateurs. Pour ne pas indisposer une clientèle électorale privilégiée, il laisse tomber le Règlement numéro 4 et précise que l'évaluation des personnels, "ce point délicat, mais capital, de l'évaluation institutionnelle," respectera "tout naturellement" les limites fixées par les conventions collectives et les politiques administratives et salariales. (1)

B. LOI SUR LE CONSEIL DES COLLÈGES (22 juin 1979)

1. Élaboration

Huit organismes font connaître leurs réactions au projet de loi sur le Conseil des collèges.

La Fédération des associations de parents des cégeps est d'accord avec le rôle d'évaluation du Conseil mais craint qu'il ne fasse double emploi avec la Fédération des cégeps dans certaines de ses autres fonctions.

Pour l'Association des collèges du Québec, la création d'un conseil spécifique au niveau collégial ayant pour tâche de procéder à l'examen des politiques locales d'évaluation constitue un progrès. Elle souligne cependant l'ambiguïté de son rôle relativement à l'évaluation, puisqu'il doit à la fois aider les collèges à s'évaluer, examiner leur évaluation locale et donner des avis à ce sujet au Ministre.

L'Association nationale des étudiants du Québec et la Centrale de l'enseignement du Québec sont complètement opposées au Conseil des collèges.

---

(1) Projet du gouvernement, p. 55.

L'organisme a pour raison d'être, affirment-elles, l'application des politiques inacceptables du Livre blanc sur l'enseignement collégial. Pour la C.E.Q., par l'évaluation qu'il fait des collèges, le Conseil est un organisme de surveillance au service du Ministère. De plus, les mandats dont il est investi représentent une remise en question des responsabilités définies dans les conventions collectives. Finalement, de par sa composition et le mandat de la Commission de l'enseignement professionnel, il permet l'intrusion du patronat dans les collèges.

Aux yeux du Conseil des universités, la création du Conseil confirme la spécificité du niveau collégial, en facilite le développement et permet de réaliser l'équilibre entre les fonctions de planification, de consultation et d'exécution.

Si elle dénonce la contradiction entre le rôle consultatif du Conseil et celui de sa Commission de l'évaluation, la Commission de l'enseignement collégial du Conseil supérieur de l'éducation est d'avis que l'organisme favorise la concertation, la mise en oeuvre d'une évaluation appropriée aux collèges et leur développement.

Notant qu'il est temps de doter le niveau collégial d'un organisme consultatif spécifique pouvant faire contrepoids à la centralisation bureaucratique en séparant les fonctions de consultation, de planification et d'exécution, la Conférence des présidents de conseils d'administration des cégeps et la Fédération des cégeps s'opposent à un certain nombre de dispositions du projet de loi: le fait que le Conseil soit juge et partie en matière d'évaluation; la multiplicité des rôles de l'organisme; le mandat de la Commission de l'évaluation; l'absence de représentation régionale et de critères de nomination fondés sur l'expertise; la présence de représentants des universités, des commissions scolaires et du gouvernement. D'après ces organismes, le Conseil devrait principalement donner des avis sur: les besoins de l'enseignement collégial, les politiques de développement

des programmes et d'innovation pédagogique, les politiques d'évaluation des collèges, les critères de répartition des crédits entre les collèges.

2. Sanction de la Loi 24

Les éléments principaux de la Loi 24 concernent la composition du Conseil, ses Commissions et ses fonctions.

2.1 Composition

Le Conseil est composé du (de la) président(e), de huit personnes du milieu collégial, de trois personnes du monde du travail, de l'coopération et des affaires, d'un représentant des parents, d'un représentant des universités, d'un représentant des commissions scolaires, d'un fonctionnaire du gouvernement sans droit de vote et des présidents des deux Commissions.

Tous les membres sont nommés par le gouvernement après consultation des organismes intéressés, sauf le (la) président(e), le fonctionnaire du gouvernement et les présidents des Commissions.

2.2 Commissions

"La Commission de l'évaluation est chargée de procéder à l'examen des politiques institutionnelles d'évaluation et de la mise en oeuvre de ces politiques, et d'adresser au Conseil les avis que lui suggère un tel examen. Elle offre également aux collèges un service d'évaluation de leurs programmes d'enseignement ou d'un aspect quelconque de leurs pratiques institutionnelles" (art. 17).

"La Commission de l'enseignement professionnel est chargée de présenter des avis au Conseil qui doit la consulter sur les politiques touchant l'enseignement professionnel" (art. 18).

Outre ces deux Commissions permanentes, "le Conseil peut, avec l'autorisation du ministre de l'Éducation, constituer d'autres commissions

chargées de mandats particuliers et déterminer leur composition ainsi que la durée du mandat de leurs membres" (art. 22).

2.3 Fonctions

Le Conseil a trois grandes fonctions. Il donne des avis au Ministre sur des matières que celui-ci est tenu ou qu'il juge opportun de lui soumettre. Chaque année, il remet au Ministre un rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial.

Les matières au sujet desquelles le Ministre est tenu de demander l'avis du Conseil sont les suivantes:

- les projets de règlements sur les programmes d'études, l'admission des étudiants, les examens, les diplômes, la qualification du personnel pédagogique;
- les projets de création de nouveaux collèges;
- les projets de nouveaux programmes établis par le Ministre;
- le plan de répartition des programmes entre les collèges;
- les politiques d'allocation des crédits annuels entre les collèges;
- le plan et les règles de répartition des budgets d'investissement entre les collèges.

3. Conclusions

- La création du Conseil des collèges rencontre l'accord général dans la mesure où il répond au besoin ressenti d'un organisme consultatif spécifique au niveau collégial et dans la mesure où il rétablit les conditions d'un fonctionnement efficace et démocratique du réseau souhaitées par le rapport Parent: un organisme indépendant, permanent et représentatif qui assure la consultation du milieu et conseille le Ministre; le Ministre qui planifie et réglemente en tenant compte des avis de l'organisme-conseil; les fonctionnaires et les cégeps qui appliquent la réglementation ministérielle.

. Le Conseil n'a pas à transmettre au Ministre les avis que lui suggère l'examen des politiques d'évaluation locales et de leur application, comme l'avait proposé le Livre blanc. De la sorte, il n'est pas un agent du Ministre chargé de l'évaluation externe des cégeps ni, non plus, un organisme intervenant à l'instar d'un organisme d'accréditation. Mais, la Commission de l'évaluation garde le double mandat de procéder à l'examen des politiques d'évaluation locales ainsi que de leur application et d'offrir un service d'évaluation aux collèges.

C. LOI MODIFIANT LA LOI DES CEGEP (22 juin 1979)

1. Élaboration

Huit organismes font des représentations au sujet du projet de loi amendant la Loi 21. Ces représentations portent sur la nature juridique du cégep, ses structures administratives et les pouvoirs qui lui sont dévolus.

1.1 Association des directeurs généraux des collèges

Les directeurs généraux s'opposent à la consultation privilégiée de la commission pédagogique avant la nomination et le renouvellement du mandat du directeur général et du directeur des services pédagogiques.

Ils donnent leur accord aux dispositions concernant le statut du directeur général, les fonctions du président du conseil d'administration, le mode de nomination des membres du conseil et la durée de leur mandat.

1.2 Fédération des associations de parents des cégeps

Les parents suggèrent que la représentation externe au conseil d'administration soit accrue.

Par ailleurs, ils estiment que le Projet de loi no 25 accentue la centralisation pratiquée par le gouvernement.

1.3 Association nationale des étudiants du Québec

Pour les étudiants, les programmes à caractère national serviront les intérêts du parti au pouvoir et du patronat.

1.4 Conférence des présidents de conseil des cégeps

Les présidents de conseil des collèges rappellent que les conseils ont été des arènes où se sont affrontés les intérêts de groupes de pression, entre autres à l'occasion des négociations collectives. En conséquence, ils demandent que deux-tiers des membres proviennent de l'extérieur du collège. C'est à cette condition, estiment-ils, que les conseils pourront être centrés sur le "bien collectif".

Déplorant le peu de considération du Ministère pour les conseils d'administration locaux, ils notent que, par ce projet de loi, il centralise de plus en plus.

1.5 Centrale de l'enseignement du Québec

La centrale syndicale regrette qu'il n'y ait pas de représentant du personnel de soutien au Conseil.

Elle trouve inacceptable de remplacer un enseignant par un professionnel. Elle s'oppose aux restrictions concernant les membres de l'interne quand il s'agit de l'engagement ou des conditions de travail des employés du collège.

Au chapitre des pouvoirs dévolus aux collèges, elle dénonce la centralisation de plus en plus poussée du Ministère et, par le truchement du

Conseil des collèges, son ingérence dans les responsabilités départementales. La perte d'autonomie locale, fait-elle observer, diminue la capacité des collèges de s'adapter à leur communauté régionale.

1.6 Conseil des universités

Pour le Conseil des universités, les cadres à l'intérieur desquels les collèges doivent exercer leur autonomie sont mal définis. Les membres du conseil d'administration en provenance de l'extérieur doivent assurer l'administration du collège sur la base du bien collectif. Responsables de la gestion, les officiers du collège ne devraient pas faire partie du Conseil.

1.7 Conseil supérieur de l'éducation

Selon la Commission de l'enseignement collégial du Conseil, les intérêts corporatifs empêchent une véritable participation au niveau du conseil d'administration. Le rôle du Conseil devrait être de fixer les grandes orientations du collège. Les officiers devraient avoir les coudées franches et des mandats de gestion clairs.

1.8 Fédération des cégeps

La Fédération se réjouit de ce que le gouvernement ne modifie pas la nature juridique du cégep. Mais elle regrette qu'au lieu d'augmenter son autonomie, il la diminue encore sur le double plan des structures administratives et des pouvoirs qui lui sont dévolus.

L'émergence d'autres lieux de participation et la montée du syndicalisme ayant diminué l'importance du conseil comme lieu de participation, le rôle du conseil, croit-elle, devrait dorénavant se situer au niveau de la gestion et de la prise de décision. Constitué aux deux-tiers de membres de l'extérieur, il serait plus à même d'assurer l'intérêt général.

Le projet de loi, souligne-t-elle, augmente les menaces de tutelle. Cette mesure exceptionnelle ne devrait s'appliquer qu'à la suite d'une enquête. En même temps, le projet de loi diminue les pouvoirs des collèges et augmente ceux de l'État. Les collèges devraient être dotés de pouvoirs de réglementation dont les seules limites seraient ceux qui reviennent en propre au gouvernement dans les domaines des finances et des études.

2. Sanction

La Loi 25 laisse inchangée la nature juridique des cégeps. Sur le plan des structures administratives et des pouvoirs gouvernementaux ainsi que locaux, elle comporte un certain nombre de modifications par rapport à la Loi 21.

2.1 Structures administratives

Le conseil d'administration est composé de deux étudiants, dont l'un inscrit à l'éducation des adultes, de trois enseignants, de quatre parents, d'un professionnel non enseignant, d'un employé de soutien - tous élus au scrutin secret par leurs pairs - , de quatre représentants du milieu socio-économique, d'un représentant du milieu universitaire régional, d'un représentant du niveau secondaire, du directeur général, du directeur des services pédagogiques et du directeur des services aux étudiants (art. 4).

À l'exception du directeur général, les membres du conseil qui sont employés du collège ne peuvent pas voter quand il s'agit de l'engagement et des conditions de travail des employés de leur catégorie et quand il s'agit des conditions de travail des employés des autres catégories (art. 6).

Le directeur général et le directeur des services pédagogiques sont nommés pour des mandats d'au moins trois ans et n'excédant pas cinq ans (art. 13).

2.2 Interventions gouvernementales

L'aire d'intervention du lieutenant-gouverneur en conseil est sensiblement agrandie. Il peut adopter des règlements généraux concernant: les règlements qu'un collège doit adopter; la qualification du personnel pédagogique; les limites à l'intérieur desquelles les collèges peuvent faire des transactions immobilières sans avoir besoin d'un arrêté en conseil; le contenu du rapport annuel; les conditions d'emploi des personnels qui ne sont pas membres d'une association accréditée; les conditions et les modes d'aliénation des biens meubles et immeubles excédentaires; la procédure de nomination, de renouvellement de mandat et de destitution du directeur général et du directeur des services pédagogiques (art. 11). (1) De plus, le lieutenant-gouverneur institue, à la requête d'au moins deux collèges et sur la recommandation du Ministre, des sociétés ayant pour objet de fournir aux collèges qui en font partie des services autres que l'enseignement (art. 20). Il prescrit les renseignements que doivent contenir les états financiers (art. 27). Enfin, il peut, après la tenue d'une enquête demandée par le Ministre, ordonner que les pouvoirs d'un conseil soient suspendus pour la période qu'il détermine et nommer un administrateur qui en exerce les pouvoirs lorsqu'un collège s'adonne à des pratiques ou tolère une situation incompatibles avec la poursuite de ses fins (art. 16).

La Loi 25 augmente également de façon importante l'aire d'intervention du Ministre. Ce dernier autorise les programmes qu'un collège peut offrir et il peut réviser ces autorisations après avoir pris l'avis du Conseil des collèges (art. 3). Il peut établir des normes générales concernant des conventions relatives à l'enseignement conclues par les collèges avec tout autre organisme (art. 3). Il peut charger

---

(1) Le lieutenant-gouverneur peut aussi, dit la Loi 25, adopter des règlements généraux concernant les programmes d'études, les examens et les diplômes. Mais c'est le cas depuis la sanction du Règlement numéro 3, en 1966.

une personne qu'il désigne de faire enquête sur quelque matière se rapportant à la pédagogie, à l'administration ou au fonctionnement d'un collège (art. 18). Après une telle enquête, il peut nommer un contrôleur chargé d'assurer la bonne utilisation des fonds publics dans un collège qui n'exerce pas un contrôle budgétaire suffisant. Les pouvoirs attribués à ce contrôleur sont absolus (art. 19).

2.3 Pouvoirs locaux

En vertu de la Loi 25, les collèges peuvent constituer un comité chargé de l'organisation et de la gestion d'un programme d'enseignement professionnel jouissant, moyennant l'approbation du Ministre, d'un statut particulier et lui conférer par règlement les pouvoirs nécessaires (art. 10). Ils peuvent aussi effectuer des transactions immobilières sans l'autorisation du lieutenant-gouverneur, pourvu qu'elles se situent dans les limites que ce dernier a fixées (art. 11). Leurs règlements de régie interne n'ont plus à être approuvés par le Ministre. Ils entrent en vigueur dès leur dépôt auprès de celui-ci (art. 12).

3. Conclusions

. En conformité avec le Livre blanc sur l'enseignement collégial et avec tous les organismes qui ont fait des représentations sur la Loi 25, la nature juridique du cégep demeure ce qu'elle a été depuis 1967. Effectivement toutefois, le cégep n'a d'autonomie que celle qui lui est explicitement dévolue.

. Les structures administratives du cégep ne sont pas modifiées de façon à faciliter l'exercice de l'autonomie locale. Elles vont à l'encontre des suggestions de l'ensemble des organismes qui ont réagi au Projet de loi no 25 et, dans certains cas, elles sont en deça de ce que préconise le Livre blanc. L'obligation du scrutin secret pour l'élection de certains membres du conseil, la légère amélioration de la situation faite au directeur général et au directeur des services pédagogiques, l'impossibilité pour les employés

du collège de voter au sujet de l'engagement et des conditions de travail des autres employés constituent par elles-mêmes des mesures timides et limitées. Elles apparaissent nettement insuffisantes quand on considère que la Loi 25 rend le conseil d'administration encore plus lourd, augmente la prépondérance de la représentation interne sur la représentation externe et y introduit d'autres représentants de groupes de pression. Les représentants des groupes socio-économiques ne sont plus que quatre et les modalités ainsi que les critères qui président à leur choix ne sont pas précisés. Par ailleurs, le conseil demeure tenu de demander l'avis de la commission pédagogique pour la nomination et le renouvellement de mandat du directeur général et du directeur des services pédagogiques. Sur le plan des structures administratives, le gouvernement prête plus l'oreille à la voix des syndicats qu'à celles des présidents de conseil, du Conseil des universités, du Conseil supérieur de l'éducation et de la Fédération des cégeps.

. Malgré les intentions annoncées dans le Livre blanc et l'opinion unanime des organismes qui ont réagi au Projet de loi no 25, les pouvoirs des collèges connaissent une forte diminution. Le rayon d'intervention du lieutenant-gouverneur s'agrandit et il atteint des domaines où, jusqu'alors, l'autonomie locale était grande, tels ceux des affaires étudiantes et des conditions de travail concernant les employés non membres d'une association accréditée. Les menaces d'enquête et de tutelle s'accentuent: elles reposent sur des motifs très généraux et elles visent tous les domaines d'activités des cégeps. Il est vrai que les collèges n'ont plus à faire approuver leurs règlements de régie interne par le Ministre; il leur suffit dorénavant de les déposer auprès de ce dernier. Mais les objets de réglementation locale qui ne sont pas soumis aux règlements généraux du lieutenant-gouverneur en conseil sont maintenant fort limités. C'est le Ministre et non pas les collèges qui

contrôle cet important élément d'organisation interne qu'est un centre spécialisé. La création de sociétés ayant pour raison d'être de fournir aux établissements participants des services autres que l'enseignement constitue sans doute une heureuse solution de rechange à la régionalisation de certains collèges. Par ailleurs, elle implique désormais le contrôle de l'État. Une initiative comme la mise sur pied du Service régional d'admissions de Montréal par un groupe de collèges de la métropole en 1973 ne paraît plus possible.

CONCLUSIONS DE LA TROISIÈME PARTIE

. Fondamentalement, la révision des relations entre l'État et les cégeps de 1978 et de 1979 consacre et accentue l'écart séparant ce qu'en disent le rapport Parent et le Document d'éducation numéro 3 d'un côté, et, de l'autre, les dispositions de la Loi 21, ainsi que la réalité vécue pendant les douze premières années du réseau collégial. La création du Conseil des collèges constitue un retour au rapport Parent. En rétablissant en bonne partie l'ordre des choses souhaité par les auteurs du rapport, (1) elle fournit un support à l'autonomie locale. Mais l'ensemble des mesures annoncées par le Livre blanc - pour ne pas dire la démarche elle-même du gouvernement - et la Loi 25 font des collèges bien plus des succursales que des partenaires de l'État.

. Cet écart repose essentiellement sur quatre facteurs: des structures administratives - notamment la composition du conseil d'administration - qui ne sont pas cohérentes avec la nature juridique du cégep; les interventions nombreuses et lourdes du lieutenant-gouverneur ainsi que du Ministre; les menaces d'enquête et de tutelle; les pouvoirs réduits des collèges. Or, ces quatre facteurs sont en étroite corrélation. Il est assez évident, en effet, que l'affaiblissement du pouvoir interne appelle, en contrepartie, le renforcement du contrôle externe.

---

(1) R.P., tome I, par. 132, 133, 134, 185, 186.

QUATRIÈME PARTIE

L'ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE LOCALE SOUS LA LOI 25: 1979-1982

INTRODUCTION

En référence à l'évolution qu'elle a connue jusqu'en 1979, comment évolue l'autonomie locale, de 1979 à 1982, avec l'entrée en scène du Conseil des collèges, la promulgation de la Loi 25, la mise en oeuvre des orientations et des mesures gouvernementales contenues dans le Livre blanc de 1978 et, aussi, la restructuration de la Fédération des cégeps? (1)

---

(1) Dès 1967, la Fédération des cégeps succède à la Fédération des collèges classiques. Elle a pour objectifs de répondre aux besoins qu'éprouvent les cégeps de se concerter et de se donner des services, entre autres, un service des relations de travail. En 1980, elle décide de modifier ses orientations de base, son organisation, ses relations avec le Ministère et ses modes d'intervention. Se définissant désormais comme organisme patronal et visant l'unité de pensée et d'action des cégeps, elle opte pour un rôle politique nettement plus affirmé. Son assemblée générale se compose des présidents des conseils d'administration et des directeurs généraux, à l'exclusion de toute autre catégorie de personnel. Uniquement consultatives auprès du conseil d'administration, les commissions sont limitées au nombre de quatre (les affaires pédagogiques, les affaires étudiantes, les affaires administratives, les affaires de relations de travail et de ressources humaines). La Fédération devient le seul interlocuteur du Ministere pour les questions d'intérêt général et la collaboration entre eux s'exerce dans le cadre de comités mixtes, soit sur la base de la consultation, soit sur la base de la concertation.

L'étude suit ici la même démarche que dans la deuxième partie, (1) mais en se bornant à dégager les éléments nouveaux par rapport à cette dernière.

---

(1) Cf. introduction de la 2ème partie.

A. AFFAIRES ADMINISTRATIVES

1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation

À partir de 1979, selon les modalités qu'elle détermine, plusieurs collèges sont associés à la Digec dans des recherches ayant pour but de déterminer les critères en fonction desquels les centres spécialisés peuvent être accordés et les conditions particulières à ces centres.

En 1981, en vertu de l'article 11 de la Loi 25, le Ministre soumet au Conseil des collèges pour avis un projet de règlement concernant les renseignements qu'un collège doit fournir dans son rapport annuel. Ce projet se fonde sur la nécessité que les cégeps, institutions publiques, rendent compte de leurs activités et sur la nécessité, aux yeux du Ministère, qu'ils le fassent selon un cadre uniforme pour "rendre comparables" d'un collège à l'autre, et d'une année à l'autre, les données fournies par chacun des collèges. (1) Considérant que le rapport annuel est d'abord un outil de gestion pour les collèges et qu'il appartient au conseil d'administration d'en déterminer le contenu, le Conseil "suggère au Ministre de ne pas donner suite au projet." (2)

2. Interventions gouvernementales

Entre 1979 et 1982, le Ministre impose deux enquêtes sur l'administration de deux cégeps. Dans le premier cas, il décide d'intervenir alors que le conseil d'administration a déjà entrepris de régler un problème ayant fait les manchettes. Dans le deuxième, il intervient à la demande

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DES COLLÈGES. Avis du Conseil des collèges au ministre de l'Education concernant le règlement sur les renseignements que doit contenir le rapport d'activités des cégeps, Québec, mai 1981, p. 1.

(2) Ibid., p. 10.

des personnels syndiqués du collège. Ces derniers estiment avoir des revendications justifiées à faire valoir au niveau du conseil d'administration et affirment se heurter à une fin de non-recevoir. Dans les deux cas, la mise en application des recommandations de l'enquêteur gouvernemental est laissée au conseil même si, relativement au second, la partie syndicale exige la tutelle gouvernementale et la destitution de certains cadres. Sans acquiescer à cette demande, le Ministre enjoint tout de même le conseil de donner intégralement suite à toutes les recommandations de l'enquêteur. (1) Or l'une des plus importantes n'est pas entièrement fondée. (2)

Les capacités physiques des collèges déterminent le nombre d'étudiants qu'ils acceptent. En 1981-1982, le Ministère fait des pressions auprès de certains pour qu'ils admettent un surplus d'étudiants. Le financement diffère de l'un à l'autre, selon les ententes intervenues.

3. Autonomie exercée par les collèges

En vertu de l'article 29a de la Loi 25, un certain nombre de collèges ayant appartenu à un collège régional obtiennent la création d'une société leur fournissant des services autres que l'enseignement.

L'ensemble des cégeps se dotent d'un réseau de téléinformatique adapté à leurs besoins et géré par eux. Ils obtiennent du Ministère que les budgets requis pour l'autofinancement complet du réseau leur soient octroyés en 1982-1983.

---

(1) Cf. La Presse, 25 mars 1982, cahier A, p. 16.

(2) Datant de janvier 1982, un protocole intervenu entre le Ministère et la Fédération des cégeps au sujet des conditions de travail des cadres et gérants précise que le Ministre fixe par règlement le minimum de vacances annuelles auquel les cadres et gérants ont droit. Dans le rapport de l'enquêteur, rendu public deux mois plus tard, ce minimum est interprété comme un maximum et comme une mesure impérative. Aussi est-il recommandé que le collège le respecte.

Un cégep, une municipalité et une régionale s'unissent pour construire un centre communautaire sur les terrains du collège et acceptent que celui-ci soit le maître-d'oeuvre de la construction. La responsabilité de la gestion du Centre pose problème. Un médiateur du ministère de l'Éducation recommande qu'elle soit confiée au collège. En dépit de cette recommandation, le ministre de l'Éducation et le ministre des Affaires municipales s'entendent pour qu'elle soit confiée à la régionale et le ministère de l'Éducation essaie de rallier le collège à cette solution. Or, la régionale est prête à céder la gestion du Centre à la municipalité et, à son tour, la municipalité désire la confier à un concessionnaire privé. Devant l'opposition de l'ensemble de la communauté du collège et sa décision d'en appeler aux tribunaux, une entente intervient qui laisse la gestion du Centre à ce dernier.

Par ailleurs, un autre collège demande l'intervention informelle de la Digec pour régler un différend entre le conseil et l'administration générale, d'un côté, et, de l'autre, le personnel d'un programme provincial en voie de devenir centre spécialisé. Bon nombre de rapports annuels 1980-1981 respectent à la lettre ce qui est prévu dans le projet de règlement du Ministre concernant les renseignements qu'un collège doit fournir dans son rapport d'activités.

4. Conclusions

- Si la réglementation touchant les centres spécialisés s'élabore avec le concours des collèges et répond à une attente qu'ils expriment depuis longtemps, le projet de reglement du Ministère au sujet du rapport annuel des cégeps s'élabore en dehors d'eux et, au jugement du Conseil des collèges, aurait pour effet de limiter indûment l'autonomie locale.

- Les enquêtes décrétées par le Ministère révèlent à quel point il peut être sensible aux pressions politiques, la faible considération qu'il a pour les conseils d'administration et la situation fragile dans laquelle ces derniers se trouvent.

Du côté des collèges, on observe à la fois les signes d'une volonté nouvelle de se comporter de façon autonome et la persistance des vieux réflexes de dépendance.

B. AFFAIRES FINANCIÈRES ET MATÉRIELLES

Au niveau des affaires financières et matérielles, les seuls changements importants à survenir entre 1979 et 1982 concernent le partnership de l'État et des cégeps dans l'élaboration de la réglementation.

1. Historique

1979-1980

En 1975-1976, pour faciliter la gestion de la décroissance (1) et en accord avec les collèges, la Digec a commencé à financer les collèges sur la base de la "clientèle" dite rectifiée. C'est-à-dire qu'elle s'est mise à subventionner à 50% la différence - en plus, mais aussi en moins - des effectifs étudiants de 1976-1977 par rapport à ceux de l'année antérieure. Or, dans plusieurs collèges, les effectifs étudiants ont continué à augmenter. En l'absence d'une année de référence stable, les subventions ont dépassé ce qui avait été prévu lors de l'établissement de la "clientèle" rectifiée.

En 1979-1980, face à cette situation, le Conseil du trésor impose 1976-1977 comme année de référence stable. Ce passage de la "clientèle rectifiée" à la "clientèle budgétaire" entraîne des problèmes pour les collèges avec un excédent d'étudiants et suscite leur opposition. Mais cette dernière demeure vaine.

---

(1) D'après les prévisions démographiques du Ministère, les effectifs étudiants devaient amorcer leur courbe descendante en 1977.

1980-1982

En 1980, le Ministre annonce des coupures considérables au chapitre du budget de fonctionnement pour l'année 1981-1982. En effet, le Conseil du trésor lui a imposé de retrancher 20 000,00 $ du budget de l'enseignement collégial. Sans contester la nécessité de coupures dans le secteur de l'éducation, le Conseil des collèges et la Fédération des cégeps s'objectent à ce que les collèges absorbent les coupures prévues dans une même année. Dans une lettre adressée au ministre de l'Éducation et rendue publique, la Fédération s'exprime dans les termes suivants:

> *Quand les documents du ministère indiquent que sur une augmentation de 8.2%, on doit prévoir une augmentation de 15% pour la seule rémunération des enseignants..., ce qui entraîne que pour les autres personnels et coûts, il n'y aura que 2% d'augmentation, il ne faut pas être grand clerc pour comprendre que l'opération consiste à demander aux établissements de gérer les retombées négatives de bénéfices qu'on n'avait pas les moyens d'accorder.* (1)

De plus, le Conseil émet des réserves sur la façon dont le Ministère a envisagé l'allocation des budgets.

Touchant l'enseignement régulier, c'est une coupure de 13 600,00 $ que les collèges doivent absorber, sans que les traitements soient affectés. Appliquée comme le suggère le Ministère aux dépenses qu'il estime compressibles et qui sont de 36 000,00 $, il s'agit d'une coupure de 38%, sans tenir compte de l'inflation. En tenant compte de celle-ci, la coupure est de 50%. Une telle coupure oblige les collèges à procéder à une brusque révision de leurs priorités et à diminuer leurs services. D'autant plus qu'on enregistre une augmentation d'effectifs étudiants aussi forte qu'imprévue. Le Ministère a prévu des effectifs d'environ 117 000 étudiants. Les collèges doivent en accomoder plus de 125 000.

---

(1) Cf. Le Devoir, 27 mars 1981.

Le budget des cours d'été est réduit de 1 900,00 $.

Les réactions du Conseil des collèges et de la Fédération des cégeps n'empêchent pas le Ministère d'imposer ses coupures telles quelles pour l'exercice financier 1981-1982. Mais elles provoquent l'étude conjointe par la Digec et la Fédération des cégeps du budget 1982-1983.

En collaboration avec les cégeps, la Digec poursuit par ailleurs l'implantation - amorcée il y a plusieurs années - d'un nouveau système budgétaire. Appelé SIFA (système d'information financière par activité), il tend à rationaliser davantage le budget des collèges. D'accord avec le principe du système, ces derniers ont des objections relativement aux modalités d'application envisagées par la Digec.

Finalement, à l'instigation de cette dernière, deux comités Digec-collèges voient le jour en 1981-1982. Il s'agit du comité sur l'économie de l'énergie et du comité sur les coûts des conventions collectives dans les services auxiliaires (résidences, cafétéria...).

2. Conclusions

- De 1979 à 1982, toujours en l'absence d'un véritable règlement, la Digec et le gouvernement apportent plusieurs modifications importantes au régime budgétaire et financier des collèges.
- La Digec implique davantage des collèges dans l'élaboration de la réglementation, mais uniquement sur le plan de la consultation. Quant au gouvernement, il ne les consulte même pas.
- L'influence exercée par les collèges est, au plus, fort limitée.
- La situation amène ces derniers à réagir de façon publique et politique face au gouvernement.

C. AFFAIRES PÉDAGOGIQUES

1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation

De 1979 à 1982, quelle est l'implication des collèges dans l'élaboration de la réglementation concernant le régime pédagogique, la création et la répartition des programmes entre les collèges, la révision des programmes, ainsi que les autres éléments de réglementation?

1.1 Régime pédagogique

En 1979, par la voix de leur Fédération, les cégeps se disent d'accord avec les objectifs gouvernementaux énoncés dans le Livre blanc d'octobre 1978 de faire du régime pédagogique en vigueur un règlement des études collégiales (1) et de consolider la formation collégiale selon les exigences de la formation dite fondamentale. D'autre part, au nom d'un retour qu'ils jugent nécessaire au modèle d'organisation des études du rapport Parent et au nom de l'autonomie locale, ils s'opposent à un certain nombre de modifications que le gouvernement veut imposer, telles l'ajout de nouveaux cours obligatoires et la diminution correspondante de cours complémentaires.

La façon dont ils sont consultés les déçoit. À travers de multiples projets du règlement, la consultation s'éternise jusqu'en 1982, sans qu'il soit possible de savoir ce que le Ministère a l'intention de faire au sujet d'un dossier aussi capital. Ils se demandent si le Ministre ne prête pas une oreille plus attentive à la voix des étudiants et des enseignants - les uns et les autres opposés à ce que le régime pédagogique devienne règlement - qu'à la leur. Par ailleurs, au contraire de ce qu'on a connu de 1967 à 1979, il n'y a plus de structure de partnership et de règles du jeu clairement définies. D'un

---

(1) Un des arguments invoqués est qu'en l'absence d'un règlement, les normes ont tendance à se multiplier, de même qu'à changer fréquemment et brusquement.

côté, le virage gouvernemental de prendre les décisions au niveau du régime pédagogique modifie le rôle du directeur du Service des programmes et en fait un intermédiaire entre le Ministre ainsi que le bureau des sous-ministres et l'Assemblée des directeurs des services pédagogiques. D'un autre côté, la restructuration de la Fédération fait en sorte que la Commission des affaires pédagogiques n'est plus - à moins d'un mandat explicite de l'organisme - un porte-parole officiel des collèges.

1.2 Création et répartition des programmes

En l'absence d'une véritable politique de création, de répartition et d'implantation des programmes, les critères et les procédures que la Digec s'est donnés peu à peu depuis 1970 et qu'elle a clarifiés à l'occasion de la création du Conseil des collèges demeurent en usage.

À partir de 1980 toutefois, les décisions sont prises par le Ministre, après consultation du Conseil des collèges.

En 1981-1982, la Digec amorce l'élaboration d'une "carte provinciale des programmes". Ce plan comprendrait le profil des programmes par région et des informations touchant les programmes à implanter, à abandonner et à regrouper, sur la base d'échanges possibles entre collèges.

1.3 Élaboration et révision des programmes

En 1981, les modifications importantes envisagées pour le programme de techniques infirmières font l'objet de consultations auprès du Comité permanent des programmes et d'informations au niveau de l'assemblée des directeurs des services pédagogiques.

En même temps, le comité-conseil du directeur du Service des programmes (c'est-à-dire l'exécutif de la commission des affaires pédagogiques de la Fédération des cégeps et quelques D.S.P. de l'Association des collèges privés) se voit saisi d'un projet de restructuration de la coordination provinciale des programmes, émanant du service des programmes de la Digec.

1.4 Autres éléments

Trois programmes d'aide à l'enseignement voient le jour de 1978 à 1980. Il s'agit du Programme d'aide à la production de documents didactiques écrits (1978), du Programme d'aide à la production de documents audio-visuels (1979) et du Programme d'aide à la production de matériel didactique informatisé (1980). Les collèges ne sont pas impliqués dans la création de ces programmes, qui sont l'oeuvre du Service des programmes de la Digec et du Service général des moyens d'enseignement du Ministère. Mais ils sont impliqués dans leur mise en oeuvre, entre autres, au niveau du jury de sélection des projets.

2. Autonomie dévolue aux collèges

À cause de leur rigidité, les programmes empêchent des innovations et des adaptations répondant à des besoins nouveaux des régions. On ne pourrait ainsi satisfaire des besoins considérables qui se font jour dans les domaines mixtes informatique-électronique et informatique-techniques administratives, à partir des programmes actuels d'électrotechnique et de techniques administratives.

La création des programmes et leur attribution aux collèges continuent à faire problème. Selon les collèges, la centralisation pratiquée par le Ministère les empêche de s'adapter aux besoins du marché du travail, voire de le développer. Plusieurs nouveaux programmes devraient être implantés, pensent-ils, et ils estiment être mieux placés pour connaître les besoins de leur milieu que le Ministère. D'autre part, la centralisation de ce dernier s'accompagnerait d'incohérences. On cite le cas d'un collège qui, pendant quelque huit ans, demande l'autorisation d'implanter un programme de santé et de sécurité du travail. Lassé d'essuyer refus sur refus, il laisse tomber son projet. Par la suite, une bonne dizaine de collèges se voient autorisés à l'implanter. Pourquoi avoir peur à ce point de l'autonomie, demandent les collèges? En Ontario, les collèges créent de nouveaux programmes, modifient les programmes existants selon les besoins, prennent

appui sur des comités industriels au niveau local, adaptent la durée des programmes aux besoins réels. Pourtant, les résultats ne semblent pas inférieurs à ce qu'on voit au Québec. Il est vrai, reconnaissent-ils, que les conditions y sont différentes d'ici. Les collèges ontariens sont autonomes quant à leur gestion financière et assument les risques du développement de l'enseignement. Ils sont également autonomes dans la gestion des ressources humaines, la sécurité d'emploi telle qu'on la connaît ici n'existant pas dans la province voisine. Par ailleurs, les délais et les procédures concernant la création, l'obtention et l'implantation des programmes s'alourdissent de plus en plus. Il arrive même que l'attribution des programmes paraisse obéir à des préoccupations politiques et électorales. (1)

En 1981-1982, le financement des cours d'été subit une coupure draconienne. Les collèges se voient indirectement imposer des quotas d'étudiants.

3. Conclusions

. Au point de vue des structures et des règles de partnership dans l'élaboration de la réglementation concernant les affaires pédagogiques, la situation qui est faite aux collèges constitue un recul comparativement à celle qui a prévalu de 1967 à 1979.

. En ce qui regarde la création et l'attribution des programmes, les cégeps se retrouvent moins autonomes que jamais. Aux décisions qu'ils estiment trop centralisées, discriminatoires et parfois incohérentes, s'ajoute maintenant le fait qu'à l'occasion elles paraissent obéir à des considérations politiques ou électorales.

. Leur marge de manoeuvre est sérieusement limitée par les restrictions budgétaires.

---

(1) Cf. ISABELLE, Robert, "L'attribution des programmes aux collèges: un processus qui n'obéit pas toujours aux mêmes lois", dans Cégepropos, no 75, décembre 1981, pp. 8-11.

D. AFFAIRES DE RELATIONS DE TRAVAIL ET DE RESSOURCES HUMAINES

1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation

1.1 Personnel de cadre et de gérance

À partir de 1979, le programme de perfectionnement des directeurs généraux, cadres et gérants des collèges est dissocié de celui des personnels de direction des commissions scolaires. Les collèges sont associés à la répartition du budget affecté à ce programme, qui comprend trois types d'activités: des sessions de perfectionnement organisationnel, des sessions de perfectionnement fonctionnel - les unes et les autres adaptées aux besoins spécifiques d'établissements ou de groupes de participants - et des interventions d'aide-conseil ad hoc.

En février 1982, le différend qui oppose la Fédération des cégeps au Ministère depuis 1976 au sujet de l'élaboration de la réglementation touchant les conditions d'emploi des cadres et des gérants des collèges prend fin. Les deux parties signent un protocole établissant leurs responsabilités respectives et définissant leurs relations à ce niveau. (1)

D'après le protocole, le Ministre réglemente les sujets d'intérêt national. (2)

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. Protocole ministère de l'Éducation/Fédération des cégeps concernant les conditions de travail des cadres et gérants des collèges. Québec, janvier 1982. 9 p.

(2) Échelle de traitement; masses disponibles pour fins d'avancement annuel; régime général d'administration des traitements en regard du traitement individuel dans les cas de modifications à l'emploi (nomination, mutation, promotion, rétrogradation, reclassement, etc.); régime intégré des rentes et des assurances; caisses de congés de maladie; régime de retraite; allocations relatives à l'isolement et à l'éloignement; minimum garanti de vacances annuelles; aspects financiers de la stabilité d'emploi et de ses mécanismes.

C'est également le Ministre qui réglemente les sujets d'intérêt réseau. (1)

Les collèges réglementent les sujets d'intérêt local. (2)

Pour les sujets d'intérêt national, le Ministre consulte la Fédération ainsi que l'Association des cadres et des gérants et il prend avis auprès d'un comité directeur composé de représentants du Ministère et de la Fédération. En ce qui a trait aux sujets réseau, le Ministre réglemente à la demande de la Fédération, après consensus au niveau du comité directeur et après consultation de l'Association des cadres et gérants.

En plus de donner des avis sur les projets de règlements touchant les sujets d'intérêt national et d'élaborer les projets de règlements portant sur les sujets d'intérêt réseau, le comité directeur interprète ces derniers et élabore le cadre général de la politique de gestion concernant les sujets d'intérêt local.

---

(1) Règles déterminant les effectifs; classification des emplois et critères d'admissibilité; plan de classification des postes; perfectionnement (politique générale et répartition du fonds provincial); mécanismes touchant la stabilité d'emploi; recours et droit d'appel; cadre général de la politique locale de gestion.

(2) Organisation administrative; consultation; classement des individus; règles locales d'effectifs; l'emploi relativement à la sélection, l'engagement, la nomination, la probation, l'évaluation, le dossier professionnel, le non-renouvellement de nomination, la résiliation de nomination, le non-rengagement, la suspension, le congédiement; les congés et les absences; le versement du traitement; les frais de représentation; la politique locale de perfectionnement; la cotisation professionnelle; les vacances.

1.2 Personnels syndiqués (1)

Les négociations en vue des conventions collectives de 1979 à 1982 ont lieu en 1979-1980. C'est la Loi 55 (2) du 23 juin 1978 qui en définit les règles du jeu. Tout en créant un comité patronal bi-partite Ministère-Fédération des cégeps qui élabore, négocie et agrée les ententes, elle donne un rôle prépondérant au Conseil du trésor. Celui-ci autorise les mandats du comité patronal dans les matières qu'il juge d'intérêt gouvernemental.

Certaines lacunes du partnership constatées ou dénoncées depuis 1972 sont corrigées. C'est ainsi qu'un protocole (3) précise les matières pour lesquelles la voix des représentants de l'une et l'autre partie est prépondérante. Les collèges se concertent mieux et prennent une part plus large à la détermination des mandats de négociation et aux modifications à leur apporter au cours des négociations.

Fondamentalement toutefois, le scénario des négociations de 1975-1976 se répète.

À l'insu des collèges, le gouvernement accorde des avantages que les syndicats n'ont même pas demandés, tels les droits parentaux et la sécurité d'emploi dans un rayon de 50 kilomètres. À l'encontre de leur volonté formelle, il accorde le statu quo presque total relativement au département et total quant au comité de sélection des enseignants. Sans doute, en agissant de la sorte, obéit-il à des préoccupations politiques et va-t-il à l'encontre du protocole régissant les travaux du Comité patronal de négociations des collèges (C.P.N.C.).

---

(1) Ici, comme dans la deuxième partie, pour se tenir dans des limites raisonnables, l'étude considère presqu'uniquement le cas par ailleurs exemplaire du personnel enseignant.

(2) Loi sur l'organisation des parties patronales et syndicales aux fins des négociations collectives dans les secteurs de l'éducation, des affaires sociales et des organismes gouvernementaux.

(3) Entente entre les représentants désignés par la Fédération des cégeps et les représentants du ministre de l'Education du Québec sur l'organisation de la partie patronale aux fins de la négociation des conventions collectives des cégeps. Québec, novembre 1978. 40 p.

De leur côté, les collèges arrivent difficilement à définir des mandats qui ne soient pas idéologiques et généraux, alors que le gouvernement et les syndicats discutent de données concrètes. Par exemple, il est difficile de voir selon quelles modalités précises les collèges entendent raffermir leurs droits de gérance relativement aux départements. Par ailleurs, soit parce qu'ils n'ont pas la vue d'ensemble du gouvernement, soit à cause de leur diversité, soit afin de préserver une paix locale fragile, les collèges se montrent faibles au niveau de mandats stratégiques et d'une action politique commune.

Une fois la négociation terminée, la Fédération dénonce publiquement et vigoureusement l'attitude du gouvernement. Cela n'empêche pas ce dernier d'exercer les pressions sur les collèges qui hésitent à signer les "conventions des autres".

2. Autonomie dévolue aux cégeps

2.1 Cadres et gérants

Dans le cas d'un non-rengagement, d'une résiliation d'engagement ou d'un congédiement, le Règlement relatif aux conditions d'emploi du personnel de cadre et de gérance prévoit que le cadre ou le gérant concerné peut adresser une plainte à un comité d'appel composé d'un président représentant le Ministère, d'un représentant de la Fédération et d'un représentant de l'Association des cadres et gérants. La décision du comité d'appel est finale et exécutoire. Un tel comité élimine un des pouvoirs fondamentaux et traditionnels de l'employeur, celui de congédier. S'il correspond à la Loi sur les normes de travail, il va plus loin qu'elle. Votée par l'Assemblée nationale en 1979, cette loi stipule que les employés non syndiqués, y compris les cadres, ayant cinq ans de service ou plus dans une entreprise peuvent avoir recours à l'arbitrage obligatoire s'ils croient avoir été congédiés injustement. L'arbitre gouvernemental, dont la décision est sans appel, peut réintégrer le cadre congédié dans son poste, ce qui est unique en Amérique du Nord.

2.2 Enseignants

La convention collective des enseignants négociée en 1979-1980 rétablit quelque peu les pouvoirs de gérance revendiqués par les collèges. La responsabilité de la coordination départementale est confiée à un seul enseignant. De plus, cet enseignant doit être permanent. Le département transmet au collège son plan de travail et son rapport annuel. Toutefois,

> *les renseignements contenus dans ces documents ne peuvent servir à l'évaluation des professeurs, des responsables de la coordination départementale ou des professeurs chargés de certaines responsabilités...* (1)

3. Autonomie exercée par les collèges

Au cours des négociations de 1979-1980, face à des arrêts de travail qui empêchent le déroulement normal des activités, un cégep décrète le lock-out. Publiquement, le Ministère dénonce le geste du collège.

4. Conclusions

. Â partir de 1979, le partnership entre l'État et les cégeps dans l'élaboration de la réglementation touchant les relations de travail et les ressources humaines connaît une nette amélioration aux niveaux de ses structures et de ses règles. Mais en ce qui concerne les négociations collectives de 1979-1980, le gouvernement ne respecte ni la lettre ni l'esprit du protocole qui le lie à son partenaire, dont par ailleurs les positions manquent de clarté, d'unité et de fermeté.

. Â tout prendre, les pouvoirs dévolus aux cégeps ne sont pas plus grands que durant la période de 1967 à 1979.

---

(1) Cf. Entente de la Fédération des enseignants de cégeps (C.E.Q.), art. 4-3.09.

. Le gouvernement se montre plus envahissant, interventionniste et dirigiste qu'auparavant, tandis que la Fédération adopte une attitude de contestation plus agressive.

E. AFFAIRES ÉTUDIANTES

1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation

En 1980, le Ministre consulte la Fédération des cégeps et le Conseil des collèges touchant un projet de règlement relatif aux règlements qu'un collège doit adopter en ce qui a trait à certaines conditions de vie étudiante au collège. À l'instar de la Fédération des cégeps, le Conseil se dit globalement d'accord avec ce projet de règlement, qui, souligne-t-il, laisse à chaque collège de décider du contenu de ses règlements, évite la bureaucratie liée aux directives et oblige à clarifier publiquement les droits et les devoirs respectifs des étudiants et des établissements. (1)

La même année, donnant suite à une intention gouvernementale annoncée dans le Livre blanc de 1978, le Service des affaires étudiantes de la Digec s'associe un comité informel de responsables de la vie étudiante pour élaborer un projet de politique de base relativement aux affaires étudiantes. Ces derniers sont d'accord avec une telle politique, y voyant un moyen d'assurer aux affaires étudiantes une consécration non équivoque et les ressources qu'elles exigent.

Après avoir soumis son projet à la consultation de la Fédération des cégeps et de la Fédération des associations de parents, le S.A.E. le retouche en tenant compte, jusqu'à un certain point seulement, des avis exprimés par la première.

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DES COLLÈGES. Avis au ministre de l'Éducation concernant le règlement relatif aux règlements qu'un collège d'enseignement général et professionnel doit adopter en ce qui a trait à certaines conditions de vie étudiante au collège. Québec, décembre 1980. 14 p.

La version finale ne laisse pas d'étonner les représentants des collèges qui ont participé à l'élaboration de la version initiale. En effet, elle s'en éloigne sensiblement. Par ailleurs, ils ne sont pas invités à y réagir.

Faisant en quelque sorte pendant au régime pédagogique, la politique concernant les affaires étudiantes est contenue dans un document intitulé Les affaires étudiantes au collégial, orientations et développement.

> *La nécessité de disposer d'un tel cadre de référence, dit le document, est ressentie à la fois par les autorités gouvernementales et les collèges. Ces derniers dispensent déjà de nombreux services à la population étudiante; ils s'interrogent à l'occasion sur l'opportunité de maintenir, de réduire ou de développer certains de ces services; fréquemment aussi, ils sont sollicités par des besoins nouveaux à satisfaire. Confrontés à des intérêts divergents, contraints de prendre des décisions de plus en plus difficiles, les collèges attendent à bon droit de l'État qu'il leur fournisse des indications claires sur les priorités qu'il veut voir respecter, dans la ligne des grandes politiques de développement culturel, social et économique.* (1)

La politique distingue quatre domaines d'activités, qu'elle classe selon un ordre de priorité. (2) Pour chaque domaine, elle établit

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. Les affaires étudiantes au collégial; orientations et développement, Québec, (s.d.), p. 1.

(2) Ces domaines, par ordre d'importance décroissant, sont les suivants:

. activités de soutien à l'apprentissage (registrariat, information scolaire et professionnelle, psycho-orientation, aide pédagogique individuelle, placement);
. activités touchant au développement personnel et social (pastorale, socio-culturel, sport);
. activités liées aux besoins essentiels (santé, aide sociale ou juridique, logement, assistance financière, alimentation, transport);
. activités axées sur la qualité de la vie étudiante (information, règlements de vie interne, participation, regroupements autour des programmes, associations étudiantes, accueil, etc.).

un ordre de priorité parmi les activités qui s'y rattachent. Ces priorités présideront au développement des services et, le cas échéant, au choix de ceux qui seront maintenus. (1)

2. Autonomie dévolue aux cégeps

En ce qui concerne les orientations et le développement des affaires étudiantes, la nature de la politique ministérielle n'est pas claire. Selon certains passages, elle n'est qu'indicative:

> *Avant même de rappeler les fondements de ce document, il importe de prévenir toute équivoque. Qu'on ne s'attende pas à y retrouver des dispositions ayant un caractère obligatoire! Il s'agit bien d'un cadre de référence, énonçant des orientations et non des directives.* (2)

D'après d'autres passages, elle paraît être plutôt impérative:

> *... si les circonstances devaient contraindre l'État et les collèges à opérer des choix parmi les services à préserver, nul doute que (les) activités d'appoint à l'enseignement seraient considérées comme des priorités absolues. Ce caractère prioritaire inspirera aussi les collèges qui s'interrogent sur le développement à donner à certains de leurs services. Si de nouvelles ressources sont disponibles, elles serviront d'abord à fournir à l'étudiant un encadrement pédagogique accru.* (3)

Les collèges ouvrent les portes de leurs centres sportifs à la population qu'ils desservent. À l'occasion, celle-ci fait des pressions sur le Ministère pour obtenir une meilleure qualité de service (par exemple plus de chauffage), à même les budgets des collèges. À son tour, le Ministère fait pression sur les collèges pour qu'ils satisfassent à ces demandes, sans toutefois augmenter leurs subventions.

---

(1) Les affaires étudiantes au collégial, pp. 28-29.

(2) Ibid., p. 2.

(3) Ibid., pp. 28 et 29.

À partir de 1979-1980, le Ministère privilégie l'information scolaire et professionnelle de façon unilatérale, en lui affectant des ressources particulières.

À l'occasion d'un conflit entre les étudiants et la direction d'un collège, des représentants du Ministre traitent directement avec les premiers et blâment la seconde.

L'autonomie des services de vie étudiante se trouve diminuée par la convention collective des employés de soutien qui impose de donner un salaire honoraire minimum de 8,00 $ aux étudiants. Ce salaire - jugé exorbitant par les étudiants eux-mêmes - a pour effet de limiter les activités des services.

Pour ce qui est des services spéciaux comme l'assistance aux handicapés, les collèges disposent d'autonomie, mais sans les ressources requises pour l'exercer.

3. Conclusions

. En 1980, il s'élabore deux importantes pièces de réglementation concernant les affaires étudiantes. L'une est un règlement général qui, en tant que tel, rencontre l'accord des collèges. L'autre est une politique quelque peu ambiguë, à l'élaboration de laquelle les collèges sont associés, mais à titre purement consultatif et en dehors de structures et de règles de partnership nettement définies. Par ailleurs, la version finale ne reflète leur point de vue que d'une façon limitée.

. Menacée par la politique ambiguë du Ministère, l'autonomie locale continue à diminuer en raison de l'interventionnisme gouvernemental, des exigences des conventions collectives et du manque de ressources financières.

F. ÉDUCATION DES ADULTES

1. Partnership dans l'élaboration de la réglementation

En 1979, la Fédération des cégeps estime que la philosophie de base adoptée par le Livre blanc sur l'enseignement collégial en ce qui concerne l'éducation des adultes est celle de l'éducation dite récurrente, telle que la décrit Charles Hummel:

> *Son principe de base est simple: il s'agit d'instaurer un système sandwich d'après lequel chaque individu aurait la possibilité de reprendre ses études ou sa formation après les avoir interrompues et d'alterner, aussi, pendant toute saison, des périodes de travail (ou de loisir) avec des périodes d'éducation.* (1)

Elle se réjouit de cette prise de position du gouvernement parce que l'éducation récurrente lui apparaît constituer un important progrès pour l'éducation des adultes. Mais elle souligne que la finalité de ce type de formation "demeure la rentabilité du travailleur" et qu'il est essentiellement axé sur le recyclage et le perfectionnement professionnels. Aussi est-ce à titre de phase transitoire vers la mise en oeuvre de l'éducation permanente qu'elle donne son accord aux modifications envisagées par l'État. Par ailleurs, elle donne son entier appui à des mesures concrètes demandées depuis longtemps par les collèges, telles la gratuité scolaire pour les étudiants adultes inscrits à temps partiel ainsi que des subventions de base affectées à l'encadrement administratif et pédagogique. Finalement, elle précise un certain nombre de changements à apporter afin de permettre aux collèges de développer leurs services d'éducation des adultes dans le sens de l'éducation permanente: indexation des budgets permettant de dispenser la formation dans les localités éloignées; aide financière aux

---

(1) L'éducation d'aujourd'hui face au monde de demain, p. 56. Cité dans Réaction au Projet du gouvernement à l'endroit des cégeps: éducation des adultes, Montréal, Fédération des cégeps, novembre 1979, p. 8.

adultes pour qu'ils puissent avoir accès aux endroits où se donne la formation; ressources pour faciliter la concertation régionale entre les collèges et entre les niveaux; financement des activités de formation sur mesure et d'éducation populaire; règlement des études collégiales tenant compte de la spécificité des étudiants adultes...

En 1981, en dépit des objections des collèges et des recommandations du Conseil des collèges, (1) le budget de l'éducation des adultes est coupé de quelque quatre millions de dollars. Unilatéralement, la Digec modifie ses normes de financement. La gratuité est touchée. Alors que les frais d'inscription étaient facultatifs et ne devaient pas dépasser 5,00 $ pour quinze heures de cours, ils deviennent obligatoires à raison d'un minimum de 5,00 $ pour quinze heures de cours.

2. Autonomie dévolue aux cégeps

L'allocation des ressources à l'éducation des adultes en 1981-1982 influe sur l'autonomie locale de différentes façons. À toutes fins utiles, en modifiant ses normes de financement, la Digec oblige tous les collèges à brusquement revoir leurs priorités, à adopter les siennes et à privilégier les cours de formation professionnelle au détriment des autres types de formation. Les collèges qui, auparavant, disposaient librement des frais d'inscriptions qu'ils jugeaient opportun de demander, doivent maintenant utiliser les frais d'inscription obligatoires pour compenser les restrictions budgétaires affectant l'encadrement de la formation.

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DES COLLÈGES. Avis du Conseil des collèges au ministre de l'Éducation concernant l'allocation des ressources au réseau collégial pour l'année 1981-1982 (éducation des adultes). Québec, mai 1981. 23 p.

3. Conclusions

. En ce qui concerne l'élaboration de la réglementation touchant l'éducation des adultes, les collèges reconnaissent des traces de leur influence à travers les éléments de politique de base que le gouvernement déclare vouloir se donner dans le Livre blanc. Mais aucune structure et aucune règle de partnership ne sont établies. L'allocation des ressources pour 1981-1982 va à l'encontre des orientations du Livre blanc. Les représentations des cégeps et du Conseil des collèges au sujet de cette allocation demeurent lettre morte.

. L'allocation des ressources à l'éducation des adultes pour 1981-1982 a comme conséquence une importante diminution de l'autonomie locale.

CONCLUSIONS DE LA QUATRIÈME PARTIE

. Entre 1979 et 1982, la courbe d'évolution qui a marqué les relations entre les cégeps et l'État de 1967 à 1979 s'accentue brusquement. Les collèges prennent encore plus figures de succursales de l'État, s'éloignant ainsi davantage de cette institution autonome, partenaire de l'État dans la prestation d'un service public, qu'on retrouve dans le rapport Parent et le Document d'éducation numéro 3.

- La réglementation qui s'élabore pendant cette période de temps relativement brève est importante au double point de vue de la nature et du nombre des mesures en cause. (1) Certaines de ces mesures sont en contradiction formelle avec l'autonomie locale. Dans quelques cas, il est vrai, les structures et les règles de partnership connaissent une nette amélioration. (2) Souvent toutefois, il n'en existe aucune. En outre, la structure de partnership concernant le

---

(1) Conditions d'implantation des centres spécialisés, règlement concernant le contenu du rapport annuel des collèges, "clientèles" rectifiée et budgétaire, règles budgétaires, SIFA, projet de règlement des études collégiales, conditions d'emploi des cadres et gérants, conventions collectives 1979-1982, règlement sur les règlements locaux touchant les conditions de vie étudiante, orientations concernant le développement des affaires étudiantes, etc.

(2) Entre autres, il y a celles qui ont trait aux négociations des conventions collectives et à la détermination des conditions d'emploi des cadres et gérants des collèges.

régime des études disparaît. De façon très générale, là où ces structures et ces règles existent, le rôle des collèges est purement consultatif et leur influence marginale.

- Au chapitre de l'autonomie dévolue aux cégeps, trois constatations se dégagent. À travers plusieurs interventions, le Ministère lèse l'autonomie locale. (1) À l'occasion, il agit de telle façon que la crédibilité des administrations locales se trouve mise en cause de façon indue ou inopportune. Par delà la reconquête de quelques faibles pouvoirs dans le domaine des relations de travail, les pouvoirs des collèges ne connaissent aucun élargissement (affaires administratives, affaires financières et matérielles), se trouvent menacés ou diminuent (affaires étudiantes, affaires pédagogiques, éducation des adultes).

- L'évolution des relations entre les cégeps et l'État au cours de la période de 1979 à 1982 allant dans le même sens que celle qui s'observe de 1967 à 1979, il est normal qu'elle s'explique en très grande partie par les mêmes facteurs. (2) Mais la courbe fort prononcée qu'elle accuse paraît bien tenir à l'influence plus déterminante de quelques-uns de ces facteurs, tels l'absence de règlement ou de politique de base dans plusieurs domaines, l'affaiblissement du pouvoir interne amené par la Loi 25, l'interventionnisme, le dirigisme et les préoccupations électorales du gouvernement, les restrictions budgétaires.

. Cette évolution des relations entre les collèges et l'État s'accompagne par ailleurs de quelques changements qui vont dans le sens du rapport Parent et du Document d'éducation numéro 3.

---

(1) Les cas les plus patents sont sans doute la façon avec laquelle il traite les conseils d'administration des deux collèges où il fait faire une enquête et la façon dont il impose les coupures budgétaires.

(2) Voir les conclusions de la deuxième partie.

- Le fait que le Ministre ne laisse plus la Digec être le maître d'oeuvre d'une grande partie de la réglementation mais réglemente maintenant lui-même dans nombre de cas marque un retour partiel au partage des responsabilités préconisé par le rapport Parent entre lui, un conseil consultatif et les fonctionnaires ainsi que les institutions. (1)

- Tout en trahissant encore des réflexes de dépendance envers le Ministère, les collèges manifestent des signes d'une volonté nouvelle d'affirmer et d'assumer leur autonomie. Ce comportement coïncide avec la restructuration de la Fédération des cégeps et l'entrée en scène du Conseil des collèges.

---

(1) Cf. 1ère PARTIE, RAPPORT PARENT, Conditions du fonctionnement efficace et démocratique du système.

CINQUIÈME PARTIE

LES PERSPECTIVES D'AVENIR

INTRODUCTION

D'après la grande majorité des personnes interviewées dans le cadre de l'enquête faite pour les besoins de cette étude, les cégeps pourraient bien être en voie de devenir des collèges d'État. Or, presqu'universellement, on se refuse à cette évolution. Et on précise certaines conditions nécessaires pour un redressement de l'autonomie locale.

A. RISQUE QUE LES CEGEP DEVIENNENT DES COLLÈGES D'ÉTAT

La façon dont les représentants syndicaux, ceux de la Digec et ceux des collèges entrevoient l'évolution à venir de l'autonomie locale diffère sensiblement.

Pour les premiers, si ce n'est déjà un fait accompli, les cégeps sont destinés à devenir des collèges d'État, analogues aux anciens instituts de technologie.

Pour les seconds, les cégeps demeurent et demeureront fondamentalement des établissements autonomes. Mais il est un fait. Dans le moment, l'autonomie locale se trouve menacée, entre autres parce que les collèges subissent des restrictions budgétaires draconiennes et parce que trop de collèges n'assument pas pleinement la marge de manoeuvre dont ils disposent.

Quelques représentants des collèges font observer que, depuis quelques années, les cégeps manifestent des signes de vouloir affirmer leur autonomie et formulent l'hypothèse que certains facteurs sont susceptibles d'amener un rétablissement de l'autonomie locale. Au nombre de ces facteurs, disent-ils, il y a les exigences plus grandes des étudiants envers les enseignants et le fait que les restrictions budgétaires peuvent provoquer un effort de réflexion, un retour à l'essentiel, un réveil de l'imagination. (1) Mais la très grande majorité d'entre eux voient les choses d'un autre oeil. Les principales raisons qu'ils invoquent sont les suivantes.

Il n'en faudrait pas beaucoup pour que les collèges perdent ce qui leur reste d'autonomie au profit du Ministère. La prochaine étape consisterait pour ce dernier à nommer les cadres des collèges. Rien ne laisse

---

(1) À ce sujet, voir "La nécessité, mère de l'invention", Cégepropos, numéro 76, avril 1982, pp. 2-7.

présager une volonté de moindre intervention et de décentralisation de la part de l'État. À cause du contexte économique, il est probable qu'il va resserrer les contrôles en pensant faire des économies. Au niveau de la vérification des états financiers des collèges, on s'en irait vers une vérification transactionnelle très poussée. Amenant un contrôle ministériel abusif, ce type de vérification ferait en pratique du directeur des services administratifs un véritable fonctionnaire. Si, par suite de l'implantation du système d'information financière par activités (SIFA), le Ministère décidait de changer ses règles budgétaires pour faire en sorte que les subventions soient accordées par étudiant-programme plutôt que par étudiant, il pourrait s'ensuivre une forte perte d'autonomie pour les collèges. À partir de cette année, les collèges doivent justifier les couours budgétaires qu'ils ont effectuées l'an dernier. L'objectif de cette opération pourrait être une meilleure planification pour les prochaines années et des politiques plus conformes au vécu des établissements. Il pourrait également être l'amorce d'un plus grand contrôle de la part de la Digec. La philosophie des gouvernements en période de crise économique se fait utilitariste relativement à l'éducation des adultes. Les chances sont grandes que la formation en fonction des besoins de l'économie soit privilégiée pour les années à venir. Les collèges vont répondre à des demandes de l'entreprise et organiseront des activités de formation pour lesquelles la population paiera. Les besoins en main-d'oeuvre seront considérés au détriment des besoins de la main-d'oeuvre. On pourrait aussi s'en aller vers le modèle CRSSS, c'est-à-dire vers une déconcentration du pouvoir central. Cette formule permet de centraliser sur un plan régional et facilite la gestion de la décroissance.

Du côté syndical, il ne semble pas que les orientations défendues depuis le début des années 1970 soient appelées à connaître des modifications de fond.

Si, jumelées aux contraintes des conventions collectives, les restrictions budgétaires demeurent ce qu'elles sont ou augmentent encore, que restera-t-il de l'autonomie des cégeps? Même le principe d'une enveloppe

globale ne signifie pas beaucoup lorsque 90% et plus de cette enveloppe est déjà affecté. Présentement, les collèges survivent en raison des surplus accumulés au cours des années passées. Toutefois, d'ici peu, la situation peut devenir critique pour plusieurs institutions. Le gouvernement sacrifiera-t-il les corporations autonomes que sont les cégeps à la "paix sociale", en se rendant encore aux exigences syndicales?

Jusqu'à maintenant, les collèges n'ont pas eu des réflexes autonomistes particulièrement vigoureux. Les collèges francophones surtout ont eu plus tendance à s'en remettre au pouvoir central qu'à revendiquer leur autonomie. Prenant de l'âge, les personnels de direction seront-ils prêts à se battre pour l'autonomie locale? La recherche de la sécurité peut être une tentation irrésistible. Encore aujourd'hui, il reste quelque chose de l'élan des années 1960. Mais, sous le poids de la bureaucratie, cet élan diminue de plus en plus. Qui se sent vraiment responsable de quelque chose dans notre système aujourd'hui? Tout ceci incline à penser que les directions des collèges pourraient se résigner assez facilement, somme toute, à oeuvrer dans le cadre de collèges d'État. (1)

B. REFUS DES COLLÈGES D'ÉTAT

Rappelant que l'autonomie locale n'est pas une fin en soi, quelques représentants des collèges soulignent qu'elle n'est pas synonyme d'excellence, puisque, au moment où ils ont été passablement autonomes, les

---

(1) Le rapport annuel 1980-1981 de la direction générale du cégep de Ste-Foy rend compte d'une réflexion collective des cadres de cette institution sur l'autonomie locale. Il n'est pas sans intérêt de signaler ici que, selon ces derniers, l'évolution à venir de l'autonomie des collèges sera vraisemblablement "une synthèse pragmatique de ces trois grandes directions" que sont la transformation des cégeps en collèges d'État, l'amélioration de l'ordre actuel des choses et le passage des institutions au statut d'établissement carrément autonomes. Cf. CEGEP DE SAINTE-FOY. DIRECTION GÉNÉRALE. Rapport annuel 1980-1981; le collège de Sainte-Foy des années 80: essai de problématique, Sainte-Foy, octobre 1981, pp. 17-21.

collèges ont commis des fautes. D'autre part, disent-ils, si la perte de l'autonomie locale représente une réduction d'esprit créateur et de couleur locale, elle assure une meilleure cohérence du réseau.

Pour tous les autres, l'autonomie locale n'est effectivement pas une fin en soi, mais un moyen de réaliser une mission. Or, cette mission sera d'autant mieux remplie, ajoutent-ils aussitôt, que les collèges disposeront d'une plus grande autonomie locale. Divers arguments viennent soutenir ce point de vue, qui rejoint celui des auteurs du rapport Parent.

La perte de l'autonomie locale ne signifie pas que la diminution de l'esprit créateur et de la couleur locale. Elle signifie également le manque d'adaptation des services aux besoins de la population desservie, l'appauvrissement des relations entre le collège et son milieu, le gaspillage des ressources et l'augmentation des problèmes internes. Entre autres, la gestion des constructions et des réaménagements démontrerait que l'autonomie locale coûte moins cher que la centralisation.

L'autonomie locale est la condition indispensable pour la revivification des cégeps. S'ils veulent vivre pleinement, les collèges doivent s'enraciner dans leur milieu et se personnaliser. Et ils ne peuvent réussir ni l'un ni l'autre sans autonomie.

C. CONDITIONS D'UN REDRESSEMENT DE L'AUTONOMIE LOCALE

Touchant les conditions d'un redressement de l'autonomie locale, les représentants de la Digec et ceux des collèges expriment des points de vue complémentaires.

A titre personnel et sans qu'ils fassent nécessairement l'unanimité entre eux, les représentants de la Digec croient que trois mesures peuvent revaloriser l'autonomie locale: l'assouplissement des programmes d'enseignement, l'allocation d'un budget global et l'accréditation des établissements.

Les principaux points de vue des représentants des collèges se résument comme suit.

La morosité qui s'est installée dans le réseau pourrait disparaître si les collèges sentaient le Ministère prêt à les considérer comme de véritables partenaires. Le Ministère sous-estime le souci de bonne gestion des fonds publics qu'ont les collèges. Par ailleurs, s'il veut gagner la confiance des collèges, le Ministère aura à faire preuve de plus de cohérence.

La Fédération a entrepris de mieux défendre l'autonomie des cégeps, mais elle n'a pas encore assumé toute sa marge de manoeuvre. Elle doit pratiquer un "lobbying" plus vigoureux et se donner des stratégies politiques. Il faut que les collèges se concertent davantage et ne traitent plus individuellement avec le Ministère.

Comme la diminution de l'autonomie locale est en grande partie liée au manque de ressources financières, les collèges auront à trouver d'autres sources de financement que le gouvernement. En même temps, celui-ci sera à même de constater qu'une gestion décentralisée est garante d'économies.

Il importe de faire la distinction entre les politiques générales et leur application. L'État doit se doter de politiques générales, mais il ne doit pas administrer à la place des collèges.

Comme complément à ces opinions, il est intéressant de souligner de quelle façon l'équipe de direction du Collège de Sainte-Foy entrevoit les conditions du redressement de l'autonomie locale:

1. ... *développer une position corporative, non pas pour le plaisir de le faire, mais en insistant qu'une institution ne peut pas fonctionner efficacement et remplir sa mission si elle est étouffée par les contrôles et directives d'un État qui abuse ou abuserait constamment de sa force.*

2. *Développer par le fait même un intérêt particulier originant du vécu et de la spécificité, posant l'autonomie comme la pierre angulaire de la qualité de vie dans un cégep, de son insertion dans le milieu communautaire ainsi que de son développement général.*

3. *Examiner attentivement les prérogatives conférées par la charte et les exercer en rompant avec la tradition de passivité.*

4. *Créer une relation avec l'État qui impliquerait un tutorat moins lourd que ce n'est actuellement le cas. contribuer donc à la conception d'un nouveau contrat.*

5. *Travailler à l'émergence de nouveaux terrains d'entente entre les intervenants partageant le vécu d'un collège. Retrouver un nouveau plan de solidarité qui n'infirmerait pas pour autant les intérêts de chacun, mais qui ferait valoir la particularité de l'institution.* (1)

---

(1) Cf. CEGEP DE STE-FOY. DIRECTION GÉNÉRALE. Rapport annuel 1980-1981, pp. 21-22.

CONCLUSIONS DE LA CINQUIÈME PARTIE

- Quelle que soit la façon dont on entrevoit l'évolution future de l'autonomie locale dans l'ensemble du milieu collégial, on y relève un consensus extrêmement général sur la nécessité de la redresser.

- Aux yeux des collèges, un vigoureux coup de barre s'impose pour qu'ils ne deviennent pas, à toutes fins utiles et dans un laps de temps plus ou moins long, des collèges d'État.

- Le milieu signale un bon nombre de conditions requises pour un retour aux relations entre l'État et les collèges préconisées par le rapport Parent et le Document d'éducation numéro 3. Mais, comme il ressort de la présente étude, elles demandent à être complétées et à être articulées.

CONCLUSIONS

A. RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES CEGEP: UN PROJET AVORTÉ

De 1967 à 1982, sans qu'ils deviennent des collèges d'État en toute rigueur de termes, les cégeps s'éloignent progressivement et substantiellement de ces établissements autonomes préconisés par le rapport Parent et le Document d'éducation numéro 3 qui devaient, à titre de partenaires de l'État, assurer l'enseignement collégial conçu comme service public. Cette évolution résulte d'un ensemble de causes, qui se conjuguent entre elles dans des proportions variables.

1. Projet initial

Pour les auteurs du rapport Parent, le ministère de l'Éducation est le maître d'oeuvre de l'enseignement collégial. Mais, craignant les effets négatifs de la centralisation, ils suggèrent que cet enseignement soit la responsabilité complémentaire et solidaire du Ministère et d'institutions distinctes, lesquelles ne sont ni des collèges d'État, ni des organismes décentralisés au sens traditionnel. (1) Ils soulignent qu'il faudra trouver un équilibre entre les pouvoirs des partenaires et décrivent à grands traits les rôles respectifs du Ministère et des cégeps.

Le Ministère réglemente les matières essentielles, dans la mesure où cela s'impose pour l'unité et la cohérence du réseau. Générale, cette réglementation s'élabore en concertation avec les collèges. Les contrôles ministériels sont réduits au minimum et ils évitent l'abus de la centralisation. Pour le reste, le rôle du Ministère consiste à fournir aux collèges toute l'aide technique requise afin qu'ils puissent accomplir leur mission au mieux.

Comprenant au plus douze membres représentatifs du milieu et nanti de larges pouvoirs, le conseil d'administration préside à l'organisation

---

(1) R.P., tome III, par. 45.

et au développement du collège, en tenant compte des besoins socio-économiques et des perspectives de développement de la région.

Pour éviter que le système d'enseignement ne s'enroule sur lui-même et que le Ministère ne commette des abus de pouvoir, les auteurs du rapport Parent recommandent la création d'un Conseil supérieur de l'éducation, ayant pour fonction d'aviser le Ministre sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial et capable, le cas échéant, de faire échec à ses préoccupations centralisatrices et électorales. Ils recommandent également que Ministre (réglementation), Conseil (consultation de la population et avis au Ministre), fonctionnaires et institutions (application de la réglementation) jouent leur rôle propre.

Souscrivant au projet du rapport Parent, les auteurs du Document d'éducation numéro 3 affirment que le gouvernement veut faire des collèges "des partenaires auxquels il pourra déléguer le plus possible de responsabilités." (1)

2. Loi 21: première entorse au projet initial

Dès 1967, la Loi des collèges d'enseignement général et professionnel constitue une entorse au projet initial. Au point de vue de sa nature juridique, le cégep correspond à ce que préconisent le rapport Parent et le Document d'éducation numéro 3. Mais ce n'est pas le cas aux points de vue de ses structures administratives et des pouvoirs qui lui sont dévolus.

Le conseil d'administration est lourd - il compte dix-neuf membres - et il se caractérise par la prépondérance numérique des membres en provenance du collège. L'absence de précisions touchant les membres de l'extérieur et la consultation des organismes régionaux assure mal l'influence du milieu socio-économique et laisse une grande latitude au choix discrétionnaire du Ministre.

---

(1) Cf. p. 47.

En contradiction avec l'énoncé de base du Document d'éducation numéro 3 (1) le cégep apparaît comme un organisme distinct, exerçant les seuls pouvoirs que lui accorde la loi. Et, dans les affaires administratives et les affaires financières, ces derniers sont très limités.

3. Forte diminution de l'autonomie locale sous la Loi 21: 1967-1979

De 1967 à 1979, on s'éloigne fortement de l'équilibre voulu au départ dans les relations entre l'État et les collèges.

Dans des matières non essentielles mais ayant des incidences importantes sur la vie des collèges, le gouvernement réglemente de façon unilatérale. Le Ministère n'élabore pas de règlements relativement aux matières essentielles, si ce n'est dans les affaires de relations de travail et de ressources humaines. Sur de nombreux plans, cette réglementation convient mal aux collèges. De plus, elle s'élabore en dehors d'un véritable partnership. À la place de règlements dans les matières essentielles, la Digec établit des régimes, des normes, des règles, des procédures et des directives, qu'elle modifie quand elle le juge opportun ou nécessaire, assez souvent sans égard pour la planification des collèges. Si on fait exception du régime pédagogique, le rôle et l'influence des cégeps en ce qui a trait à la réglementation de la Digec ne sont pas ceux d'un partenaire digne de ce nom, en raison de structures et de règles de partnership mal définies, restrictives, aléatoires ou simplement inexistantes. Ministre et Digec ont tendance à se comporter comme s'ils avaient la responsabilité directe des collèges.

S'il n'y a pratiquement pas de contrôle externe de l'enseignement, les contrôles dans les affaires financières et matérielles sont nombreux et s'accompagnent souvent de procédures longues et complexes.

---

(1) "Tout ce qui n'est pas dévolu explicitement à l'action du gouvernement relève de l'action autonome du conseil d'administration". Cf. p. 46.

Loin de s'élargir, les pouvoirs des collèges se rétrécissent, au profit du gouvernement, du Ministère, de la Digec, des syndicats et même, dans le domaine des relations de travail, de la Fédération des cégeps.

Par ailleurs, les collèges éprouvent des difficultés à pleinement exercer les pouvoirs qui leur restent et qui demeurent appréciables dans bien des cas. Cela tient à la composition du conseil d'administration, aux relations entre les composantes des collèges, à la situation faite aux directeurs généraux et aux directeurs des services pédagogiques et au comportement d'un bon nombre d'administrations locales. À la limite, le conseil d'administration fonctionne comme une assemblée délibérante, entérinant le point de vue des éléments internes dominants. Trop peu nombreux et souvent insuffisamment armés, les représentants du milieu régional ne peuvent pas largement ouvrir le collège sur ce dernier et trancher les litiges internes dans le sens du bien commun. Affiché ou latent, un affrontement pour ainsi dire permanent s'est installé dans bien des collèges entre, d'un côté, les administrateurs locaux et, de l'autre, les enseignants, les étudiants, les professionnels non enseignants et le personnel de soutien. Dotés de mandats limités à trois ans et dont le renouvellement doit être soumis à l'avis d'une commission pédagogique souvent devenue tribune syndicale, les directeurs généraux et les directeurs des services pédagogiques sont dans une situation précaire, qui est loin de leur faciliter l'exercice de responsabilités mal acceptées par l'ensemble de la communauté du collège. De plus, chez un nombre non négligeable d'administrations locales, on remarque une attitude de dépendance à l'endroit du Ministère et le réflexe de se protéger en ayant recours à une autorité extérieure.

Face à la situation, la Fédération des cégeps se sent quelque peu impuissante. Avant tout, elle est un organisme de services. Par ailleurs, elle n'est pas poussée par les collèges à intervenir de façon politique pour protéger l'autonomie locale. Toutefois, en vue d'exercer

un minimum d'influence dans ce sens, elle joue le jeu de la centralisation de l'élaboration et de l'application des conventions collectives.

Au cours de cette période de douze ans, tout particulièrement de 1967 à 1970, le cas de l'éducation des adultes, où l'autonomie locale est notablement plus grande, s'impose comme exemplaire. On y rejoint en quelque sorte les grandes orientations esquissées par le rapport Parent dans la perspective de l'éducation permanente. De plus, c'est dans ce domaine que les collèges vivent le plus leur appartenance au milieu et leur mission de répondre aux besoins socio-économiques et aux perspectives de développement régional, comme l'avaient préconisé la Commission royale d'enquête et le Document d'éducation numéro 3.

4. Révision gouvernementale de 1978-1979: consécration et accentuation de l'écart relativement au projet initial

Par la publication d'un Livre blanc sur l'enseignement collégial en 1978 et la promulgation de la Loi sur le Conseil des collèges (Loi 24) ainsi que de la Loi modifiant la Loi des collèges d'enseignement général et professionnel (Loi 25) en 1979, le gouvernement procède à la révision de ses relations avec les collèges. Cette révision consacre et accentue l'écart entre ce qu'elles sont devenues et le projet initial.

Le Livre blanc fait du redressement de l'autonomie locale une de ses grandes priorités. Mais il ne dresse pas le bilan des relations entre l'État et les collèges. Et l'ensemble des mesures qu'il préconise en vue de ce redressement fait des collèges bien plus des succursales que des partenaires de l'État.

La création du Conseil des collèges constitue un retour au rapport Parent et fournit un support à l'autonomie locale. Mais, à l'encontre des avis exprimés par les organismes concernés, la Loi 25 augmente le divorce entre la nature juridique du cégep et ses structures

administratives de même que ses pouvoirs. Le conseil d'administration s'alourdit et passe à vingt membres. Professionnels non enseignants et personnel de soutien y ont maintenant leurs représentants. Les membres socio-économiques ne sont plus que quatre. Les modalités de consultation du milieu régional et les critères de choix de ces membres ne sont pas précisés. Le rôle de la commission pédagogique et la situation du directeur général et du directeur des services pédagogiques demeurent fondamentalement les mêmes. Au moyen des règlements généraux qu'il peut faire, le rayon d'intervention du lieutenant-gouverneur s'agrandit et il englobe maintenant des domaines jusqu'alors sous la seule responsabilité des collèges, tels celui des affaires étudiantes et des relations de travail concernant les employés non membres d'une association accréditée. Les menaces d'enquête et de tutelle se multiplient et se justifient par des motifs aussi généraux que s'adonner à des pratiques ou tolérer une situation incompatibles avec les fins de l'institution.

5. Efforts de redressement et agrandissement de l'écart par rapport au projet initial

De 1979 à 1982, les relations entre l'État et les collèges ont deux caractéristiques.

Tout en trahissant encore des réflexes de dépendance à l'endroit du Ministère, les administrations locales défendent et affirment leur autonomie avec une vigueur nouvelle. Cette attitude coïncide avec l'avènement du Conseil des collèges et la restructuration de la Fédération des cégeps.

Toutefois, en ce qui concerne les structures et les règles de partnership dans l'élaboration de la réglementation, on note un recul important du côté des affaires pédagogiques. Touchant les négociations collectives des ententes de travail il y a bien amélioration, mais les collèges ne pèsent pas lourd dans certaines décisions

fondamentales dont ils auront à subir les conséquences. Par ailleurs, trois facteurs viennent grever l'autonomie locale de façon plus notable. Il s'agit de l'interventionnisme et de l'ingérence du gouvernement, des contraintes des conventions collectives ainsi que des effets conjugués des restrictions et des normes budgétaires.

B. CHOIX URGENT ET DIFFICILE À FAIRE

Au cours de leurs quinze années d'existence, les cégeps ne sont pas, dans l'élaboration de la réglementation concernant le réseau collégial, les partenaires de l'État que voyaient en eux le rapport Parent et le Document d'éducation numéro 3. Et ils deviennent des institutions hybrides, à la fois collèges d'État et établissements autonomes, la dimension collège d'État l'emportant nettement sur l'autre.

Une telle situation engendre toutes sortes d'effets négatifs, tels l'attentisme, la confusion des rôles, la manipulation, la frustration, les tensions internes, l'inefficacité, la vaine dépense de temps, d'énergie et d'argent, la démobilisation. Jamais autant qu'en période de négociations de conventions collectives ou de conflits de travail les contradictions marquant les relations entre l'État et les collèges ne se révèlent-elles dans une lumière aussi crue. En témoignent les deux faits suivants. Le mercredi 13 octobre 1982, les enseignants des cégeps se livrent à un débrayage de deux heures pour protester contre le programme de restrictions salariales du gouvernement. Quelques jours plus tôt, le premier ministre a affirmé qu'il était improbable que les salaires des manifestants soient coupés ou que d'autres sanctions soient prises. Entre autres, la Fédération des cégeps est intervenue pour rappeler au premier ministre l'illégitimité du geste et le prévenir qu'il est du devoir des collèges de ne pas rémunérer les heures chômées illégalement. Le vendredi 15

octobre, un porte-parole du ministère de l'Éducation annonce que "les salaires des employés du réseau collégial qui ont participé à cette grève seront diminués des heures qu'ils n'ont pas travaillées, à la demande du ministre, Camille Laurin." Les collèges étant légalement libres de rémunérer leurs employés, le porte-parole ministériel précise: "Ils gèrent leurs fonds eux-mêmes, mais nous sommes en droit de couper leurs subventions." (1) Toujours le vendredi 15 octobre, l'intersyndical (sic) du collège du Vieux-Montréal rend publique une demande au ministre de l'Éducation. Le texte fait observer que, depuis deux ans, le collège a aboli quarante-trois postes d'employés de soutien, entraînant une détérioration des conditions de travail et de la qualité de l'enseignement d'autant plus grande que le nombre d'étudiants a sensiblement augmenté. Par ailleurs, il souligne qu'à l'automne 1981 le conseil d'administration a affecté des surplus budgétaires excédant 600 000,00 $ à des investissements destinés à "camoufler des erreurs administratives" présumément commises au moment de la construction du collège. En conséquence, le texte demande "de la part du ministre un regard plus critique sur les choix budgétaires du collège." (2)

Il est assez évident que si la situation faite aux cégeps peut servir les intérêts du gouvernement et ceux des syndicats, elle ne permet pas aux institutions de remplir leur mission au mieux. Un choix s'impose donc entre la formule des collèges d'État et celle des établissements autonomes.

Urgent, ce choix n'est pas facile. Est-il possible d'infléchir l'orientation qu'ont prise les relations de l'État et des collèges depuis quinze ans? Le projet du rapport Parent et du Document d'éducation numéro 3 est-il encore souhaitable et réalisable? Presqu'unanimement, le milieu

---

(1) Cf. La Presse, vendredi 15 octobre 1982, p. A 2. Voir aussi, ibid., lundi 18 octobre 1982, p. A 7.

(2) Cf. La Presse, vendredi 15 octobre 1982, p. A 7.

collégial répudie la formule des collèges d'État. Mais toutes les parties concernées sont-elles prêtes à accepter les conséquences que ce choix implique pour elles? Dans l'hypothèse d'un redressement de l'autonomie locale, quelles en seraient les meilleures conditions de réalisation?

Il n'entre pas dans le cadre de la présente étude de répondre à ces questions. (1) Mais on peut en dégager quelques grandes conditions d'un éventuel retour aux relations de l'État et des collèges voulues par le rapport Parent et le Document d'éducation numéro 2.

C. QUELQUES GRANDES CONDITIONS D'UN RETOUR AU PROJET INITIAL TOUCHANT LES RELATIONS DE L'ÉTAT ET DES CEGEP

Ces conditions générales d'un retour à l'équilibre des pouvoirs entre "deux autorités complémentaires et nécessairement solidaires" (2) concernent le gouvernement et le Ministère, la Loi 25, les collèges, le Conseil des collèges, la Digec, les syndicats des employés des collèges et la Fédération des cégeps. Mais ce n'est qu'incidemment qu'il sera question de la Digec, des syndicats et de la Fédération.

1. Ministère (3)

L'enseignement collégial étant un service public, c'est le Ministère qui en est le premier responsable. Sa responsabilité s'exerce sur trois plans: la réglementation, le contrôle de l'application de la réglementation, l'assistance aux collèges.

---

(1) Le Conseil a l'intention de les aborder dans une étude ultérieure. Cf. INTRODUCTION, MANDAT DE L'ÉTUDE.

(2) R.P., tome III, par. 45.

(3) Ce qui est dit ici vaut, mutatis mutandis, pour le gouvernement.

1.1 Réglementation

En ce qui regarde la réglementation relevant du Ministère, quatre questions se posent: quels sont les objets de cette réglementation, quelle en est l'importance, quelles doivent en être la nature et les modalités d'élaboration.

En plus du rapport Parent, d'autres travaux ont abordé la question des objets de la réglementation ministérielle. (1) De l'un à l'autre, on note des convergences et des divergences. (2) Des précisions s'imposent donc dans ce domaine. Comme le recommande le rapport Tremblay, le Ministère devrait procéder, en consultation avec le Conseil des collèges, à l'identification des matières faisant l'objet de définitions et de règlements à l'échelle du système. (3)

La réglementation ministérielle sert de fondement à l'autonomie locale, à l'organisation et au développement de l'enseignement collégial. (4) Or, il y a peu de règlements ministériels en dehors du domaine des relations de travail. Aussi le rapport Tremblay recommande-t-il

> *que, dans les matières qui sont de l'ordre du système, le ministre ait l'obligation et non pas seulement le pouvoir de "définir", de "réglementer"*

---

(1) Cf. NOCAUDIE, D. Étude administrative du CEGEP; CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION. Le Collège; TREMBLAY, A. (et autres). Introduction à l'évaluation continue du système et des institutions de l'enseignement collégial. Québec, Cégep de Limoilou, 1979 et 1980. Deux volumes.

(2) Parmi les points de convergence, il y a la création et la répartition des établissements; la répartition des programmes entre les collèges; le financement; les programmes d'enseignement; l'admission des étudiants; la qualification, la certification et la rémunération du personnel. La reconnaissance des études constitue un point de divergence.

(3) Cf. vol. 1, p. 275.

(4) C'est peut-être bien dans le cas de l'éducation des adultes que les conséquences négatives de l'absence de réglementation gouvernementale et ministérielle de base se manifestent le plus clairement.

ou d'agir de toute autre manière requise pour maintenir la cohérence de l'ensemble du réseau de l'enseignement collégial. (1)

Nécessaire, la réglementation ministérielle doit être claire et générale. À ce double point de vue, il s'impose, entre autres, de reconsidérer le régime budgétaire et financier, les programmes d'enseignement et les conventions collectives. Un budget global, des programmes-cadres et des conventions collectives simplifiées et allégées (2) constituent des requêtes souvent répétées par les collèges.

Pour que les collèges soient vraiment associés à l'État dans l'élaboration de cette réglementation, comme l'a voulu le rapport Parent, il faut plus que des structures d'information et de consultation. Il faut des structures et des règles de concertation analogues à celles qu'on retrouve dans le Protocole ministère de l'Éducation - Fédération des cégeps concernant les conditions de travail des cadres et gérants des collèges. (3)

1.2 Contrôles

Au point de vue des contrôles exercés par le Ministère, on se retrouve devant une situation curieuse. Il n'y a pratiquement aucun contrôle externe du domaine capital de l'enseignement. Par contre, il y a pléthore de contrôles dans les affaires financières et matérielles.

Il paraît s'imposer que le Ministère assure l'implantation d'un système de contrôle de l'enseignement qui ne porte pas atteinte à l'autonomie locale.

---

(1) Cf. vol. 1, p. 275.

(2) Entre autres, la détermination de structures internes qui relèvent de l'autonomie statutaire des collèges, comme les départements et la commission pédagogique, ne doit pas être négociée et faire partie des dispositions des conventions collectives.

(3) Cf. QUATRIÈME PARTIE, D, 1, 1.1.

Par ailleurs, les contrôles ministériels dans les affaires financières et matérielles devraient se faire moins étouffants et porter plus sur les résultats que sur les activités, les normes et les ressources. (1)

1.3 Assistance aux collèges

Selon le rapport Parent, le Document d'éducation numéro 3 et le rapport Nadeau, le rôle du Ministère doit se définir plus en termes d'assistance professionnelle et technique aux collèges qu'en termes de contrôles. C'est ainsi, par exemple, qu'il faudrait songer à l'établissement d'un centre de ressources en évaluation institutionnelle.

2. Loi 25

La Loi 25 demande à être retouchée pour qu'il y ait cohérence entre, d'un côté, la nature juridique du cégep, c'est-à-dire une corporation publique autonome, et, de l'autre, ses pouvoirs et ses structures administratives. Il faut à la fois augmenter les pouvoirs des collèges et rendre ces derniers capables d'exercer pleinement leurs pouvoirs.

2.1 Pouvoirs du cégep

La stricte tutelle à laquelle les collèges sont soumis dans les affaires administratives et financières doit être assouplie. Les règlements généraux que peut faire le lieutenant-gouverneur concernant les règlements qu'un collège doit adopter, le contenu du rapport annuel, les conditions d'emploi des membres du personnel non membres d'une association accréditée, les conditions et les modes d'aliénation des biens meubles et immeubles excédentaires, la procédure de nomination, de renouvellement de mandat et de destitution du directeur général et du directeur des services pédagogiques conviennent à des établissements d'État, mais pas à des établissements autonomes.

---

(1) À ce sujet, voir l'étude de Michel BELLAVANCE, Le rôle du M.E.Q. dans le système universitaire québécois. Montréal, ENAP, 1978. 24 p.

Les menaces d'enquête et de tutelle qui pèsent sur les collèges et qui peuvent se justifier par des motifs vagues ne sont pas acceptables.

2.2 Structures administratives du cégep

Les modifications à apporter aux structures administratives touchent la composition du conseil d'administration, le choix des représentants du milieu et la situation du directeur général et du directeur des services pédagogiques.

Le conseil d'administration doit être allégé sensiblement et, à tout le moins, les représentants du milieu régional doivent être plus nombreux que les représentants du collège.

Les critères du choix des représentants du milieu et les procédures de consultation des organismes régionaux demandent à être précisés.

Pourquoi le directeur général et le directeur des services pédagogiques ne seraient-ils pas nommés par le conseil d'administration, après consultation de la commission pédagogique dans le cas du second, et ne verraient-ils pas leurs contrats renouvelés à chaque année, à moins de dénonciation de part et d'autre, à l'instar des autres cadres?

3. Collèges

La réalisation du projet initial touchant les relations entre l'État et les cégeps exige que ceux-ci satisfassent aux quatre conditions suivantes: le recours à des sources de financement autres que gouvernementales, le partage de certaines responsabilités avec les enseignants, le plein exercice de leurs pouvoirs et la concertation entre eux.

Il n'y a guère d'autonomie administrative possible sans autonomie financière. Aussi le rapport Parent avait-il prévu que les collèges recevraient des fonds des municipalités ainsi que des commissions scolaires et feraient appel "aux organismes industriels et commerciaux

et aux groupes sociaux susceptibles de contribuer à leur développement". (1) Plus que jamais s'impose-t-il que les collèges trouvent les moyens appropriés de faire appel aux ressources de leurs milieux.

L'affrontement qui a trop longtemps duré entre les administrateurs et les enseignants provient peut-être bien d'un faux problème. Partant du fait qu'ils répondent de la qualité de l'enseignement, les premiers veulent le contrôler directement et dans le détail. Arguant qu'un tel contrôle relève de leur compétence professionnelle, les seconds s'y opposent. Il faut, croyons-nous, distinguer deux niveaux de responsabilités différents et complémentaires et les articuler l'un à l'autre. Ce sont effectivement les enseignants qui ont la compétence professionnelle pour évaluer la qualité de l'enseignement. Et ce sont les administrateurs qui ont la responsabilité de prendre les décisions exigées par la qualité de l'enseignement. Dès lors, la façon de sortir de l'impasse paraît claire. Il faudrait qu'à l'instar des professionnels des établissements de santé, les professionnels de l'enseignement décident dans le domaine de leurs responsabilités propres et recommandent à la direction les mesures administratives requises pour assurer la qualité de l'enseignement. Cela suppose, évidemment, que les enseignants fassent le départ entre leurs préoccupations syndicales et leurs responsabilités professionnelles et que les administrateurs acceptent de partager leurs pouvoirs dans les affaires pédagogiques, selon l'esprit de la loi des collèges. (2)

Comme le souligne le rapport annuel 1980-1981 du Collège de Sainte-Foy, une autre condition de la reconquête de l'autonomie locale consiste à "examiner attentivement les prérogatives conférées par la charte et les exercer en rompant avec la tradition de passivité". (3)

---

(1) R.P., tome III, par. 537 et 547-550. - Cf. aussi Le Collège, p. 127.

(2) Il nous semble qu'une telle perspective serait un apport important dans les négociations collectives.

(3) Le Collège de Sainte-Foy des années 80: essai de problématique, p. 22.

Pour mettre un terme à l'association chimérique du pot de terre et du pot de fer, il faut de plus que les collèges apprennent à se concerter entre eux et à s'unir solidement au sein de leur Fédération.

4. Conseil des collèges

Certains voient dans le Conseil des collèges la dernière chance de la restauration de l'autonomie locale. De fait, en vertu de ses fonctions et de l'autorité morale dont il est investi, le Conseil peut jouer un rôle considérable dans ce sens.

Mais la pente à remonter est si longue et si raide que le retour aux relations entre l'État et les cégeps souhaité par le rapport Parent et le Document d'éducation numéro 3 ne paraît pas possible sans que l'ensemble des conditions rapidement évoquées ici ne se réalise.

ANNEXE I

MODIFICATIONS AUX CONTRATS

MODIFICATIONS AUX CONTRATS (1)

Responsabilité	Action
Collège	1. Suite à une demande de changement, consignée dans un procès-verbal d'assemblée de chantier, ou à une demande interne, fait une demande à la D.G.E.C. pour obtenir l'autorisation de préparer les documents nécessaires à l'approbation de l'avis de changement, selon les directives de l'annexe 27.
D.G.E.C.	2. Fait l'analyse de la demande du collège.
	3. S'il y a lieu, autorise le collège à faire la préparation de l'avis de chantier.
Collège	4. Sur réception de l'autorisation de la D.G.E.C., demande à l'architecte de faire préparer l'avis de changement; on utilisera les tableaux de l'annexe 28.
	5. Sur réception de l'avis de modification, recommandé par l'architecte, en fait l'analyse.
	6. En cas d'accord, fait approuver la modification par le conseil d'administration du collège et fait parvenir la résolution et l'avis à la D.G.E.C.
D.G.E.C.	7. Étudie les documents.
	8. S'il y a lieu, demande au collège de faire reprendre les plans et devis et de faire préparer une nouvelle cotation.
Collège	9. Reprend l'avis de changement, fait approuver la modification par le conseil d'administration et la transmet à la D.G.E.C.
D.G.E.C.	10. Vérifie si l'avis de changement corrigé est conforme aux directives.
	11. S'assure de la conformité de l'avis de changement avec les politiques du ministère et les enveloppes budgétaires.
	12. Signe l'avis de changement et le transmet au collège pour l'autoriser à procéder.
	13. Transmet l'avis signé par un mandataire du collège, à l'architecture.

(1) Lois, règlements, politiques et procédures de l'enseignement collégial, RMF, 009, p. 31/39 et 32/39.

ANNEXE II

QUESTIONNAIRES D'ENQUÊTES

COLLÈGES

Page

. Affaires financières et matérielles 239

. Affaires pédagogiques 245

. Affaires de relations de travail et de ressources humaines. 252

. Affaires étudiantes 261

. Éducation des adultes 266

. Affaires administratives. 272

Schéma d'entrevue

ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE DÉVOLUE AUX CEGEP DEPUIS 1967 RELATIVEMENT AUX AFFAIRES FINANCIÈRES ET MATÉRIELLES

Janvier 1982

Robert Isabelle

Présentation

L'entrevue d'aujourd'hui a pour objectif de recueillir des données servant à illustrer l'évolution de l'autonomie dévolue aux cégeps depuis 1967 touchant les affaires financières et matérielles. Elle vise aussi à recueillir des données quant à la façon dont les collèges ont réagi et réagissent par rapport à l'autonomie qui leur a été impartie.

Chacun des participants a déjà reçu un questionnaire devant servir à la présente entrevue. Sans le modifier pour l'essentiel, il a paru opportun de le remanier quelque peu pour assurer une meilleure cueillette de données.

Les questions se partagent en deux blocs.

Le premier bloc concerne l'évolution de l'autonomie dévolue aux cégeps dans le domaine des affaires financières et matérielles. Il s'agit de voir comment le M.E.Q. s'est comporté et se comporte vis-à-vis les collèges dans l'élaboration et la mise en vigueur des règlements, des politiques, des normes et des directives concernant ces affaires. Puis, relativement aux responsabilités majeures dans les affaires financières et matérielles, il s'agit également de préciser les éléments suivants:

. le degré actuel d'autonomie qu'ont les collèges par rapport à celui qu'ils ont eu dans le passé;

. les facteurs qui ont influé sur l'autonomie locale en termes d'augmentation ou de diminution;

. le degré d'autonomie que les collèges estiment souhaitable.

Faut-il souligner qu'en fonction de l'étude menée par le Conseil ce bloc est le plus important?

Le deuxième bloc concerne les réactions (attitudes, comportements, attentes) des cégeps face à l'autonomie locale, telle qu'ils l'ont vécue et la vivent.

A. ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE DÉVOLUE AUX CEGEP

1. Élaboration et mise en vigueur des règlements, politiques, normes, directives

. Les différentes mesures d'encadrement du M.E.Q. ont-elles eu tendance à augmenter ou à diminuer depuis 15 ans?

(4)

- Les cégeps ont-ils été et sont-ils consultés pour l'élaboration des règlements, politiques, normes et directives en matière d'affaires financières et matérielles?
- Comment s'est faite cette consultation?
- Cette consultation a-t-elle eu tendance à augmenter ou à diminuer depuis 1967?
- Quel cas la D.G.E.C. a-t-elle fait des résultats de ces consultations?
- Quel a été le degré de stabilité de ces mesures?
- Ces mesures ont-elles toujours été publiées: De quelles façons?
- Comment ont-elles été portées à la connaissance des collèges?
- Ont-elles tenu compte de plus en plus ou de moins en moins des conditions dans lesquelles les collèges devaient les mettre en application?

2. APPLICATION DES RÈGLEMENTS, POLITIQUES, NORMES, DIRECTIVES

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Financement autre que gouvernemental . fondations . entreprises, organismes... . dons, legs . services auxiliaires . autres											
Élaboration et approbation des budgets . fonctionnement . investissement . budgets spéciaux											

(5)

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Utilisation des budgets . transferts . groupes . postes . dépenses											
Disposition des surplus budget											
Règlement des déficits											
Location de locaux excédentaires											
Transactions immobilières . aliénation . vente . achat . autres											
Constructions et réaménagements . élaboration des projets . réalisation des projets											
Locaux . nombre . dimensions . utilisation											

(6)

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Ensemble des gestes financiers . soumissions . politique d'achats . processus interne d'approbation des dépenses et d'émission de chèques . emprunts . placements . choix des institutions bancaires . choix des vérificateurs . autres											
Politiques diverses . sécurité . énergie . transport . disponibilité des locaux et équipements . ententes avec organismes et municipalités pour utilisation communautaire . autres											
Versement des salaires											
Disposition des biens excédentaires											
Recouvrement d'argent auprès de la D.G.E.C. . indexation des salaires											

(7)

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
. clientèle du 20 sept. . subventions . autres											
États financiers . confection . vérification . mandat des vérificateurs											
AUTRES											

B. RÉACTIONS DES COLLÈGES FACE À L'AUTONOMIE LOCALE

1. Y a-t-il des activités de votre champ d'activités pour lesquelles les collèges n'ont pas toujours exercé l'autonomie dont ils disposaient? Quelles sont-elles? Pour quelles raisons les collèges n'ont-ils pas exercé leur autonomie?

2. Y a-t-il des activités de votre champ d'activités pour lesquelles les collèges ont exercé une autonomie dont ils ne disposaient pas? Quelles sont-elles? Pour quelles raisons les collèges ont-ils agi de la sorte?

3. Touchant votre champ d'activités, quelle évolution de l'autonomie des cégeps prévoyez-vous?

4. Dans l'hypothèse où les cégeps ne disposent que de peu d'autonomie dans votre champ d'activité, quelles sont les conséquences de cet état de fait?

5. Dans l'hypothèse où les cégeps ne disposent que de peu d'autonomie dans votre champ d'activité, une plus grande autonomie constitue-t-elle une priorité à vos yeux? Si tel est le cas, qu'est-ce que vous estimez que les collèges sont disposés à faire pour obtenir plus d'autonomie? Quelles seraient les étapes et les conditions requises pour que ce redressement se fasse? Quels seraient les obstacles?

6. Selon l'expérience vécue dans votre champ d'activités, les cégeps vous apparaissent-ils comme des partenaires de l'État ou comme des succursales de celui-ci?

Schéma d'entrevue

ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE DÉVOLUE AUX CEGEP DEPUIS 1967 RELATIVEMENT AUX AFFAIRES PÉDAGOGIQUES

Janvier 1982

Robert Isabelle

Présentation

L'entrevue d'aujourd'hui a pour objectif de recueillir des données servant à illustrer l'évolution de l'autonomie dévolue aux cégeps depuis 1967 touchant les affaires pédagogiques. Elle vise aussi à recueillir des données quant à la façon dont les cégeps ont réagi et réagissent par rapport à l'autonomie qui leur a été impartie.

Chacun des participants a déjà reçu un questionnaire devant servir à la présente entrevue. Sans le modifier pour l'essentiel, il a paru opportun de le remanier quelque peu pour assurer une meilleure cueillette des données.

Les questions se partagent en deux blocs.

Le premier bloc concerne l'évolution de l'autonomie dévolue aux cégeps dans les affaires pédagogiques depuis leur création. Il s'agit de voir l'autonomie dont ont joui les collèges dans l'élaboration du régime pédagogique et de l'éventuel règlement des études collégiales. Relativement aux responsabilités majeures en matière d'affaires pédagogiques, il s'agit également de préciser les éléments suivants:

. le degré actuel d'autonomie qu'ont les collèges par rapport à celui qu'ils ont eu dans le passé;

. les facteurs qui ont influé sur l'autonomie locale en termes d'augmentation ou de diminution;

. le degré d'autonomie que les collèges estiment souhaitable.

Faut-il souligner qu'en fonction de l'étude menée par le Conseil ce bloc est le plus important?

Le deuxième bloc concerne les réactions (attitudes, comportements, attentes) des cégeps face à l'autonomie locale, telle qu'ils l'ont vécue et la vivent.

A. ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE DÉVOLUE AUX CEGEP

1.1 Élaboration du régime pédagogique actuel et de l'éventuel règlement des études

. Les collèges ont-ils été impliqués dans l'élaboration de la première version du régime pédagogique (1967)? Si oui, de quelle façon?

. Y a-t-il eu, à ce moment, consensus au sein des collèges touchant le contenu de ce régime?

. Quel rôle les collèges ont-ils joué à l'occasion des modifications qui ont été apportées au régime pédagogique depuis 15 ans?

- Dans l'ensemble, y a-t-il eu consensus dans les collèges en ce qui a trait à ces modifications?

- Jusqu'à quel point ce régime pédagogique a-t-il lié les collèges?

- Pour quelles raisons le M.E.Q. a-t-il décidé de faire du régime pédagogique un règlement des études collégiales?

- Cela répond-il à un désir des collèges ou rencontre-t-il leur assentiment?

- Comment ont réagi les collèges face à la consultation qu'a faite le M.E.Q. sur son projet de règlement des études collégiales?

1.2 Responsabilités majeures des cégeps quant aux affaires pédagogiques

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Détermination des objectifs institut. de formation											
Développement des programmes . axe de dévelop. . implantation de programmes											
Création de nouveaux programmes											
Organisation pédagogique . plan d'effectifs des serv. pédagogiques . départements . nombre . taille . fonctions . regroupements autour des programmes (modules) . comités . autres											

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Recrutement des étudiants											
Admission des étudiants . conditions gén. . conditions particulières du collège . serv. régionaux d'admission . cours de rattrapage pour préalables . cas de 50% d'échecs											
Programmes . prog.-cadres . élaboration . évaluation . retouche . prog. institut. . élaboration . évaluation . retouche											
Cours . pondération . objectifs . contenu . méthodes . procédés d'éval. . moyens d'ens. . récupération											
Cours d'été											

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Calendrier scolaire . établissement . réaménagement											
Horaires des cours et stages											
Contingentement											
Stages d'apprentissage											
Présence aux cours											
Équivalences . acquis scolaires . acquis non-scol.											
Exemption des cours d'éducation physique/adultes											
Charge de travail/étudiant											
Exigences de réussite des cours											
Révision des notes finales											
Frais de scolarité des étudiants étrangers											
Prévisions des effectifs étud. et détermination des postes d'ens.											

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Échanges d'étud. et d'enseignants . Québec . Canada . étranger											
Évaluation des enseignants . non permanents . permanents											
Perfectionnement des enseignants . politique locale . stages en entreprise (prof.) . subventions pour études à temps partiel (prof.)											
Utilisation des enseignants mis en disponibilité											
Utilisation des périodes de disponibilité des enseignants											
Contrôle et évaluation de l'enseignement . interne . externe . M.E.Q. . corporations . universités . autres											
AUTRES											

B. RÉACTIONS DES COLLÈGES FACE À L'AUTONOMIE LOCALE

1. Y a-t-il des activités de votre champ d'activités pour lesquelles les collèges n'ont pas toujours exercé l'autonomie dont ils disposaient? Quelles sont-elles? Pour quelles raisons les collèges n'ont-ils pas exercé leur autonomie?

2. Y a-t-il des activités de votre champ d'activités pour lesquelles les collèges ont exercé une autonomie dont ils ne disposaient pas? Quelles sont-elles? Pour quelles raisons les collèges ont-ils agi de la sorte?

3. Touchant votre champ d'activités, quelle évolution de l'autonomie des cégeps prévoyez-vous?

4. Dans l'hypothèse où les cégeps ne disposent que de peu d'autonomie dans votre champ d'activités, quelles sont les conséquences de cet état de fait?

5. Dans l'hypothèse où les cégeps ne disposent que de peu d'autonomie dans votre champ d'activités, une plus grande autonomie constitue-t-elle une priorité à vos yeux? Si tel est le cas, qu'est-ce que vous estimez que les collèges sont disposés à faire pour obtenir plus d'autonomie? Quelles seraient les étapes et les conditions requises pour que ce redressement se fasse? Quels seraient les obstacles?

6. Selon l'expérience vécue dans votre champ d'activités, les cégeps vous apparaissent-ils comme des partenaires de l'État ou comme des succursales de celui-ci?

Schéma d'entrevue

ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE DÉVOLUE AUX CEGEP DEPUIS 1967 RELATIVEMENT AUX AFFAIRES DE RELATIONS DE TRAVAIL ET DE RESSOURCES HUMAINES

Janvier 1982

Robert Isabelle

Présentation

L'entrevue d'aujourd'hui a pour objectif de recueillir des données servant à illustrer l'évolution de l'autonomie dévolue aux cégeps depuis 1967 touchant les affaires de relations de travail et de ressources humaines. Elle vise aussi à recueillir des données quant à la façon dont les cégeps ont réagi et réagissent par rapport à l'autonomie qui leur a été impartie.

Chacun des participants a déjà reçu un questionnaire devant servir à la présente entrevue. Sans le modifier pour l'essentiel, il a paru opportun de le remanier quelque peu pour assurer une meilleure cueillette des données.

Les questions se partagent en deux blocs.

Le premier bloc concerne l'évolution de l'autonomie dévolue aux cégeps en tant qu'employeurs depuis leur création. Pour chacun des personnels dont la gestion est soumise à un règlement ou à une convention collective, il s'agit de voir l'autonomie dont ont joui les collèges dans l'élaboration, la négociation et l'acceptation de ces règlements ou conventions. Pour chacun des personnels et relativement aux responsabilités majeures en matière de gestion des ressources humaines, il s'agit également de préciser les éléments suivants:

. le degré actuel d'autonomie qu'ont les collèges par rapport à celui qu'ils ont eu dans le passé;

. les facteurs qui ont influé sur l'autonomie locale en termes d'augmentation ou de diminution;

. le degré d'autonomie que les collèges estiment souhaitable.

Faut-il souligner qu'en fonction de l'étude menée par le Conseil ce bloc est le plus important?

Le deuxième bloc concerne les réactions (attitudes, comportements, attentes) des cégeps face à l'autonomie locale, telle qu'ils l'ont vécue et la vivent.

A. ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE DÉVOLUE AUX CEGEP

1.10 *PERSONNELS NON SYNDIQUÉS*

1.11 Directeurs généraux, cadres, gérants

1.11.1 Élaboration de la politique et des règlements relatifs aux conditions d'emploi des directeurs généraux, des cadres et des gérants

. Pour quelles raisons, le M.E.Q. a-t-il élaboré une politique administrative et salariale des hors-cadres, des cadres et des gérants?

(17)

. Cela a-t-il été fait à la demande des collèges?

. Les collèges ont-ils été consultés pour l'élaboration de cette politique?

. Comment s'est faite cette consultation?

. Y a-t-il eu consensus au sein des collèges touchant le contenu de cette politique?

. Jusqu'à quel point cette politique liait-elle les collèges?

. Pour quelles raisons le M.E.Q. a-t-il fait des règlements de cette politique?

. L'a-t-il fait à la demande ou avec l'accord des collèges?

. Les collèges ont-ils été consultés pour les modifications apportées à la politique?

. Y a-t-il eu consensus dans les collèges quant au contenu des règlements?

I.II.2 Application des règlements relatifs aux conditions d'emploi des directeurs généraux, cadres et gérants

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Règles d'effectifs											
. cadres											
. gérants											
Engagement et nomination											
. comité de sélection											
. critères admissib.											
. critères éligibilité											
. durée											
. D.G.											
. D.S.P.											
. autres											

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Classification											
Rémunération . échelles de traitement . annualité											
Probation											
Évaluation											
Procédure de nomination, de renouvellement de mandat et de destitution du D.G. et du D.S.P.											
Modifications à l'emploi (promotion, rétrogradation, nomination provisoire, non rengagement, congédiement ...)											
Perfectionnement											
Avantages de l'emploi . vacances . congés . fériés et sociaux . charge publique . affaires profess. . assurances et rentes . congés-maladie . régime retraite . autres . frais déménagement											

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
. vacances sans solde . etc. . stabilité d'emploi											
Devoirs de l'emploi . horaire de travail . etc.											
Autres . . .											

1.12 Secrétaires du directeur général et du directeur du personnel

. Quel est le degré d'autonomie des collèges touchant le traitement et les conditions de travail de ces employés?

. Jusqu'à quel point les collèges peuvent-ils les empêcher de se syndiquer ou les autoriser à le faire?

1.20 *PERSONNELS SYNDIQUÉS*

1.20.1 Élaboration des conventions collectives de 1967 à 1980

. Depuis 1967, jusqu'à quel point les cégeps ont-ils été impliqués dans la détermination de l'ensemble des mandats de négociation patronaux?

. Y a-t-il des mandats que les collèges ont pu définir de façon exclusive?

. Y a-t-il eu des ententes que les collèges ont fait accepter au partenaire gouvernemental?

- Y a-t-il eu des ententes contraires aux volontés des collèges que le gouvernement a signées seul ou qu'il a obligé les collèges à signer?

- Le cas échéant, qu'ont fait les collèges et la Fédération des cégeps pour s'opposer à cela? Quels ont été les résultats?

- Les responsabilités et les pouvoirs des collèges dans l'élaboration des conventions de travail ont-ils déjà été clairement définis et rendus publics?

- Les collèges et la Fédération ont-ils disposé des ressources nécessaires pour jouer pleinement leur rôle dans l'élaboration et la négociation des conventions?

- La Fédération a-t-elle suffisamment consulté les collèges au niveau de la détermination des mandats et au niveau des modifications éventuelles à apporter à ces derniers au cours des négociations?

- La Fédération a-t-elle défendu les positions des collèges de façon satisfaisante face aux syndicats et face au gouvernement?

1.20.2 Application des conventions collectives

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Interprétation des articles des conventions											
Arbitrage . choix des avocats . ententes hors cour . autres . .											
Conflits de travail . lock-out . détermination des services essentiels											

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Arrangements locaux prévus par convent.											
Politique de gestion des personnels syndiqués adaptée aux besoins du collège											
Règles d'effectifs enseignants . professionnels . soutien											
Engagement . enseignants . professionnels . soutien											
Classification . enseignants . professionnels . soutien											
Rémunération											
Probation . enseignants . professionnels . soutien											
Évaluation . enseignants . professionnels . soutien											

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Permanence . enseignants . professionnels . soutien											
Modifications à l'emploi (promotion, réaffectation, non rengagement, congédiement...)											
Perfectionnement . soutien . professionnels . enseignants . stages en entreprise (prof.) . subventions pour études à temps partiel (prof.)											
Nomination et révocation des R.C.D.											
Avantages de l'emploi . vacances . congés . assurances . sécurité d'emploi . autres											
Devoirs de l'emploi . service exclusif . disponibilité . horaires de travail . autres											

RESPONSABILITES	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Autres											
.											
.											
.											
.											
.											
.											
.											
.											
.											

B. RÉACTIONS DES COLLÈGES FACE À L'AUTONOMIE LOCALE

1. Y a-t-il des activités de votre champ d'activités pour lesquelles les collèges n'ont pas toujours exercé l'autonomie dont ils disposaient? Quelles sont-elles? Pour quelles raisons les collèges n'ont-ils pas exercé leur autonomie?

2. Y a-t-il des activités de votre champ d'activités pour lesquelles les collèges ont exercé une autonomie dont ils ne disposaient pas? Quelles sont-elles? Pour quelles raisons les collèges ont-ils agi de la sorte?

3. Touchant votre champ d'activités, quelle évolution de l'autonomie des cégeps prévoyez-vous?

4. Dans l'hypothèse où les cégeps ne disposent que de peu d'autonomie dans votre champ d'activités, quelles sont les conséquences de cet état de fait?

5. Dans l'hypothèse où les cégeps ne disposent que de peu d'autonomie dans votre champ d'activités, une plus grande autonomie constitue-t-elle une priorité à vos yeux? Si tel est le cas, qu'est-ce que vous estimez que les collèges sont disposés à faire pour obtenir plus d'autonomie? Quelles seraient les étapes et les conditions requises pour que ce redressement se fasse? Quels seraient les obstacles?

6. Selon l'expérience vécue dans votre champ d'activités, les cégeps vous apparaissent-ils comme des partenaires de l'État ou comme des succursales de celui-ci?

Schéma d'entrevue

ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE DÉVOLUE AUX CEGEP DEPUIS 1967 EN CE QUI CONCERNE LES AFFAIRES ÉTUDIANTES

Janvier 1982

Robert Isabelle

Présentation

L'entrevue d'aujourd'hui a pour objectif de recueillir des données servant à illustrer l'évolution de l'autonomie dévolue aux cégeps depuis 1967 touchant les affaires étudiantes. Elle vise aussi à recueillir des données quant à la façon dont les collèges ont réagi jusqu'à maintenant par rapport à l'autonomie qui leur a été impartie.

Chacun des participants a déjà reçu un questionnaire devant servir à la présente entrevue. Sans le modifier pour l'essentiel, il a paru opportun de le remanier quelque peu pour assurer une meilleure cueillette de données.

Les questions se partagent en deux blocs.

Le premier bloc concerne l'évolution de l'autonomie dévolue aux cégeps depuis leur création dans le secteur des affaires étudiantes. Pour les responsabilités majeures du secteur notamment, il s'agit de préciser les éléments suivants:

. le degré actuel d'autonomie qu'ont les cégeps par rapport à celui qu'ils ont eu dans le passé;

. les facteurs qui ont influé sur l'autonomie locale en termes d'augmentation ou de diminution;

. le degré d'autonomie que les collèges estiment souhaitable.

Faut-il souligner qu'en fonction de l'étude menée par le Conseil, ce bloc est le plus important?

Le deuxième bloc concerne les réactions (attitudes, comportements, attentes) des cégeps face à l'autonomie locale, telle qu'ils l'ont vécue et la vivent.

A. ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE DÉVOLUE AUX CEGEP

1. Règlements, politiques, normes, directives du M.E.Q.

. Depuis 1967, y a-t-il eu beaucoup de règlements, de politiques, de normes, de directives imposés aux collèges par le M.E.Q.?

. Généralement, ces mesures d'encadrement ont-elles fait l'objet de consultations auprès des collèges?

- Leur contenu a-t-il fait l'objet d'un consensus au sein des collèges?
- De quelle façon ont-elles été portées à la connaissance des collèges?
- Ont-elles été souvent modifiées?
- Jusqu'à quel point ces mesures liaient-elles les cégeps?
- Pour quelles raisons le M.E.Q. a-t-il l'intention de promulguer un règlement relatif aux règlements qu'un collège doit adopter en ce qui a trait à certaines conditions de vie étudiante au collège?
- Cela procède-t-il d'une demande des collèges ou rencontre-t-il leur accord?
- Quelle consultation a été faite à ce sujet auprès des collèges?

2. Responsabilités majeures en matière d'affaires étudiantes

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Détermination des objectifs du secteur											
Organisation du secteur . structures . restructuration en fonction des besoins ou des ressources . etc.											
Orientations et activités des services . pastorale . aide financière . information scolaire et professionnelle											

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
. orientation . psychologie . socio-culturel . sports . intra . extra . résidence . cafétéria . santé . placement . accueil . admission . aide pédagogique individuelle . transport . organismes étudiants											
Cotisation étudiante											
Frais de scolarité des étudiants étrangers											
Dossiers spéciaux . condition féminine . accueil des handicapés . charte des droits des étudiants . autres											
Services à la collectivité											

RESPONSABILITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Problèmes du milieu étudiant . débrayages . occupations . alcool . drogue . autres											
Autres											

B. RÉACTIONS DES COLLÈGES FACE À L'AUTONOMIE LOCALE

1. Y a-t-il des activités de votre champ d'activités pour lesquelles les collèges n'ont pas toujours exercé l'autonomie dont ils disposaient? Quelles sont-elles? Pour quelles raisons les collèges n'ont-ils pas exercé leur autonomie?

2. Y a-t-il des activités de votre champ d'activités pour lesquelles les collèges ont exercé une autonomie dont ils ne disposaient pas? Quelles sont-elles? Pour quelles raisons les collèges ont-ils agi de la sorte?

3. Touchant votre champ d'activités, quelle évolution de l'autonomie des cégeps prévoyez-vous et souhaitez-vous?

4. Dans l'hypothèse où les cégeps ne disposent que de peu d'autonomie dans votre champ d'activités, quelles sont les conséquences de cet état de fait?

5. Dans l'hypothèse où les cégeps ne disposent que de peu d'autonomie dans votre champ d'activités, une plus grande autonomie constitue-t-elle une priorité à vos yeux? Si tel est le cas, qu'est-ce que vous estimez que les collèges sont disposés à faire pour obtenir plus d'autonomie? Quelles seraient les étapes et les conditions requises pour que ce redressement se fasse? Quels seraient les obstacles?

6. Selon l'expérience vécue dans votre champ d'activités, les cégeps vous apparaissent-ils comme des partenaires de l'État ou comme des succursales de celui-ci?

Schéma d'entrevue

ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE DÉVOLUE AUX CEGEP DEPUIS 1967 EN CE QUI CONCERNE L'ÉDUCATION DES ADULTES

Janvier 1982

Robert Isabelle

Présentation

L'entrevue d'aujourd'hui a pour objectif de recueillir des données servant à illustrer l'évolution de l'autonomie dévolue aux cégeps depuis 1967 touchant l'éducation des adultes. Elle vise aussi à recueillir des données quant à la façon dont les collèges ont réagi jusqu'à maintenant par rapport à l'autonomie qui leur a été impartie.

Chacun des participants a déjà reçu un questionnaire devant servir à la présente entrevue. Sans le modifier pour l'essentiel, il a paru opportun de le remanier quelque peu pour assurer une meilleure cueillette de données.

Les questions se partagent en deux blocs.

Le premier bloc concerne l'évolution de l'autonomie accordée aux cégeps depuis leur création dans le domaine de l'éducation des adultes. Pour les activités majeures de ce service, il s'agit de préciser les éléments suivants:

- le degré actuel d'autonomie qu'ont les cégeps par rapport à celui qu'ils ont eu dans le passé;
- les facteurs qui ont influé sur l'autonomie locale en termes d'augmentation ou de diminution;
- le degré d'autonomie que les collèges estiment souhaitable.

Faut-il souligner qu'en fonction de l'étude menée par le Conseil ce bloc est le plus important?

Le deuxième bloc concerne les réactions (attitudes, comportements, attentes) des cégeps face à l'autonomie locale, telle qu'ils l'ont vécue et la vivent.

A. ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE DÉVOLUE AUX CEGEP

ACTIVITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Détermination des finalités, des buts et des objectifs du service											
Détermination de la structure d'organisation											

ACTIVITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Règles d'effectifs . gestion . soutien professionnel . soutien administratif . formateurs											
Coopération avec organismes . régionaux . provinciaux . nationaux . internationaux											
Contrats de service bilatéraux											
Sélection du personnel . comité de sél. . critères . etc.											
Rémunération formateurs											
Évaluation du personnel											
Modifications à l'emploi (affectation, non rengagement, congédiement, etc.)											
Perfectionnement . analyse de besoins . andragogie . etc.											

ACTIVITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Politique de gestion des personnels adaptée aux besoins du service											
Permanence-enseignants											
Admission-étudiants . cours-maison . cours/DGEC . formation professionnelle à temps partiel . autres											
Définition de l'étudiant adulte											
Reconnaissance des acquis de formation non scolaires											
Frais d'inscription											
Calendrier des activités de formation											
Définition des objectifs de formation . programmes . cours											
Définition des contenus de formation . programmes . cours											

ACTIVITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Choix des méthodes de formation											
Choix des moyens didactiques											
Choix des modes d'évaluation de l'apprentissage											
Contrôle et évaluation de la formation											
Recherche et innovation pédagogique											
Reconnaissances d'études-maison											
Développement de services d'aide aux étudiants: . accueil . orientation . etc.											
Locaux de formation . choix . location . etc.											
Élaboration du budget											
Utilisation du budget											

ACTIVITÉS	Degré actuel d'autonomie			Évolution depuis 1967			Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable			Explications Remarques Commentaires
	Compl.	Relat.	Nul	Aug.	Dim.	Auc.		Compl.	Relat.	Nul	
Fonds venant d'autres sources que le M.E.Q. . étudiants . entreprises . organismes . etc.											
Autres											

B. RÉACTIONS DES COLLÈGES FACE À L'AUTONOMIE LOCALE

1. Y a-t-il des activités de votre champ d'activités pour lesquelles les collèges n'ont pas toujours exercé l'autonomie dont ils disposaient? Quelles sont-elles? Pour quelles raisons les collèges n'ont-ils pas exercé leur autonomie?

2. Y a-t-il des activités de votre champ d'activités pour lesquelles les collèges ont exercé une autonomie dont ils ne disposaient pas? Quelles sont-elles? Pour quelles raisons les collèges ont-ils agi de la sorte?

3. Touchant votre champ d'activités, quelle évolution de l'autonomie des cégeps prévoyez-vous?

4. Dans l'hypothèse où les cégeps ne disposent que de peu d'autonomie dans votre champ d'activités, quelles sont les conséquences de cet état de fait?

5. Dans l'hypothèse où les cégeps ne disposent que de peu d'autonomie dans votre champ d'activités, une plus grande autonomie constitue-t-elle une priorité à vos yeux? Si tel est le cas, qu'est-ce que vous estimez que les collèges sont disposés à faire pour obtenir plus d'autonomie? Quelles seraient les étapes et les conditions requises pour que ce redressement se fasse? Quels seraient les obstacles?

6. Selon l'expérience vécue dans votre champ d'activités, les cégeps vous apparaissent-ils comme des partenaires de l'État ou comme des succursales de celui-ci?

SCHÉMA D'ENTREVUE

(D.G.)

1. Évolution de l'autonomie dévolue aux cégeps depuis 1967 dans le domaine de l'administration générale.

2. Réactions au bilan des consultations touchant:

   . les affaires pédagogiques;
   . les affaires financières et matérielles;
   . les affaires de relations de travail et de ressources humaines;
   . les affaires étudiantes;
   . l'éducation des adultes

Février 1982

Robert Isabelle

Présentation

Pour les fins de l'étude que mène le Conseil des collèges sur l'évolution de l'autonomie des cégeps de 1967 à aujourd'hui, cinq groupes de cadres de différents collèges ont déjà été consultés au sujet des affaires pédagogiques, des affaires financières, des affaires de relations de travail et de ressources humaines, des affaires étudiantes et de l'éducation des adultes. Un domaine n'a pas fait l'objet d'une consultation spécifique. C'est celui de l'administration générale.

La rencontre d'aujourd'hui poursuit deux objectifs.

Le premier objectif est de recueillir des données concernant l'évolution de l'autonomie des cégeps en matière d'administration générale selon les quatre volets suivants:

. le rôle et l'influence des collèges dans l'élaboration des lois, des règlements, des politiques, des règles ou normes, des directives du M.E.Q. et, plus particulièrement, de la D.G.E.C.;

. l'autonomie dévolue aux collèges relativement à certaines responsabilités majeures; ici, il s'agit de préciser:

  - le degré d'autonomie qu'ont les collèges par rapport à celui qu'ils ont eu dans le passé;

  - les facteurs qui ont influé sur l'autonomie locale en termes d'augmentation ou de diminution;

  - le degré d'autonomie que les collèges estiment souhaitable;

. l'autonomie effectivement exercée par les collèges;

. l'évolution prévisible et souhaitable de l'autonomie locale.

Le deuxième objectif de l'entrevue est de connaître les réactions de directeurs généraux aux données recueillies dans les cinq rencontres antérieures et aux conclusions qui en ont été tirées. Il s'agit de les confirmer, de les enrichir, de les nuancer, de les situer dans une perspective d'ensemble ou, le cas échéant, de les infirmer.

ÉVOLUTION DE L'AUTONOMIE DES CEGEPS
EN MATIÈRE D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

1. Implication (rôle et influence) des collèges dans l'élaboration des mesures d'encadrement (lois, règlements, politiques, règles, programmes, directives).

Mesures	Raisons ayant amené M.E.Q. - D.G.E.C. à édicter ou à envisager de le faire?	Cela fait à la demande des collèges ou avec leur accord?	Collèges consultés? De quelles façons?	Jusqu'où a-t-on tenu compte de l'avis des collèges?	Accord dans les collèges quant au contenu des mesures?	Explications Remarques Commentaires
Loi 24						
Loi 25						
Règlemer relatif à l'admission des étudiants et aux pouvoirs connexes des collèges (ré-inscription)						
Règlement/admission et frais de scolarité des étudiants de l'ext. du Québec						
Informatique						

Mesures	Raisons ayant amené M.E.Q. - D.G.E.C. à édicter ou à envisager de le faire?	Cela fait à la demande des collèges ou avec leur accord?	Collèges consultés? De quelles façons?	Jusqu'où a-t-on tenu compte de l'avis des collèges?	Accord dans les collèges quant au contenu des mesures?	Explications Remarques Commentaires
Règlements/ conditions d'emploi D.G., cadres et gérants						
Répartition des options entre les collèges						
Rapport annuel						
Autres						

2. Autonomie dévolue aux cégeps quant à certaines responsabilités majeures

Responsabilités	Degré actuel d'autonomie C | R | N	Évolution depuis 1967 + | - | 0	Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable C | R | N	Explications Remarques Commentaires
Détermination des orientations, projets, objectifs institutionnels					
Nomination des membres du C.A.					
Choix et rôle du président des C.A.					

Responsabilités	Degré actuel d'autonomie C R N	Évolution depuis 1967 + - 0	Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable C R N	Explications Remarques Commentaires
Choix du caractère confessionnel du collège					
Composition et rôle de la comm. pédagogique					
Structures internes (services, comités)					
Règlements de régie interne					
Rapport annuel . Contenu . Dépôt . Diffusion					
Formation de société avec d'autres collèges ou organisations					
Abandon d'options					
Création de centres spécialisés					
Analyse institutionnelle					
Recherche institutionnelle					
Informatique					

(56)

Responsabilités	Degré actuel d'autonomie C R N	Évolution depuis 1967 + - 0	Facteurs ayant influé sur l'évolution	Degré d'autonomie souhaitable C R N	Explications Remarques Commentaires
Contrats avec organismes					
Autres					

3. Autonomie effectivement exercée par les cégeps

. Y a-t-il, dans le domaine de l'administration générale, des responsabilités pour lesquelles les collèges n'ont pas toujours exercé l'autonomie dont ils disposaient? Lesquelles? Pour quelles raisons?

. Est-il arrivé, au contraire, que les collèges aient exercé une autonomie dont ils ne disposaient pas? Dans quels cas? Pourquoi?

. Depuis 1967, combien d'enquêtes ou de tutelles le ministère a-t-il imposées aux cégeps? Dans chacun des cas, d'où est venue l'initiative? Quelles en ont été les raisons? Quels en ont été les résultats?

4. Évolution prévisible et souhaitable de l'autonomie locale

. Quelle évolution de l'autonomie des collèges quant à l'administration générale prévoyez-vous et estimez-vous souhaitable dans les années à venir?

. Une large autonomie constitue-t-elle une priorité pour les collèges? Si oui, pour quelles raisons? Selon vous, que sont disposés à faire les collèges pour obtenir plus d'autonomie dans la mesure où ils souffriraient de ne pas en avoir suffisamment? Comment voyez-vous les conditions, les obstacles et les étapes d'un redressement éventuellement nécessaire dans ce sens?

DIGEC

SCHÉMA D'ENTREVUE

(D.G.E.C.)

Évolution de l'autonomie des cégeps depuis leur création

Février 1982

Robert Isabelle

Présentation

Le Conseil des collèges a entrepris une étude sur l'autonomie des cégeps, plus précisément sur l'évolution de l'autonomie locale depuis 1967 jusqu'à aujourd'hui. Il s'agit d'illustrer les modifications subies par l'autonomie des cégeps en relation avec les divers organismes qui interfèrent avec eux, notamment la Direction générale de l'enseignement collégial, la Fédération des cégeps, les fédérations syndicales.

Soulignons que l'étude ne touche pas la question du partage interne du pouvoir dans les collèges. Cette question fera l'objet d'une autre étude que le Conseil a l'intention d'entreprendre.

Pour mener à bien l'étude sur l'autonomie des cégeps, il a paru nécessaire de procéder à une enquête auprès de personnes à l'oeuvre dans les collèges, de membres de la D.G.E.C. et de responsables syndicaux.

L'enquête vise à recueillir des données objectives et pertinentes décrivant la réalité en matière d'autonomie locale depuis 15 ans.

Le type d'enquête retenu a été celui d'entrevues de groupe. Une telle enquête comporte une dynamique permettant aux participants de se rappeler de nombreux éléments de réponse, de mieux les situer et de mieux évaluer leur importance.

Le schéma d'entrevue contient 5 blocs de questions. Ils portent sur les points de vue suivants:

- les rôles de la D.G.E.C.;
- la participation des cégeps à l'élaboration de l'ensemble de la réglementation édictée par le M.E.Q. au sujet de l'enseignement collégial;
- la façon dont la D.G.E.C. assure le respect de cette réglementation;
- l'usage qu'ont fait les collèges de leur autonomie;
- l'évolution prévisible et souhaitable de l'autonomie locale.

Faut-il mentionner que d'autres questions jugées importantes ou intéressantes pour l'étude pourront être ajoutées? Toutefois, pour faciliter la cueillette des données et le travail du secrétaire, le schéma sera suivi assez fidèlement.

1. Rôles de la D.G.E.C.

. Comment la D.G.E.C. définit-elle son rôle par rapport au ministre de l'Éducation?

. Comment le définit-elle par rapport aux collèges et à la Fédération des cégeps?

. Dans quels documents ces rôles sont-ils explicités?

. De quelles façons cela a-t-il été porté à la connaissance des collèges?

. Quelles ont été les opinions des collèges et de la Fédération à ce sujet?

2. Participation des collèges à l'élaboration de la réglementation

. Quels sont les mécanismes de consultation des collèges et de concertation avec ces derniers que s'est donnés la D.G.E.C. depuis 1967 concernant:

- l'administration générale;
- les affaires pédagogiques;
- les affaires étudiantes;
- les affaires financières et matérielles;
- les affaires de relations de travail et de ressources humaines;
- l'éducation des adultes?

. Quel rôle les collèges ont-ils joué et quelle influence ont-ils exercée en ce qui a trait aux mesures d'encadrement suivantes:

- Loi 24;
- Loi 25;
- Règlement relatif à l'admission des étudiants à un collège et aux pouvoirs connexes ou accessoires que peut exercer un collège;
- Règlement relatif aux conditions d'admission et aux frais de scolarité qu'un collège doit exiger des étudiants venant de l'extérieur du Québec;

- Orientations et développement des services d'affaires étudiantes dans les collèges;
- Politique des services alimentaires;
- Régime pédagogique (première version et modifications ultérieures);
- Système de coordination des programmes et des disciplines;
- Politique des stages;
- Programme de subvention à l'innovation pédagogique;
- Programme d'aide à la production de documents didactiques;
- Prévision des effectifs étudiants;
- Répartition des options entre les collèges;
- Contingentement des étudiants dans les programmes;
- Règlements relatifs aux conditions d'emploi des directeurs généraux, des cadres et des gérants;
- Programme de stages en entreprise pour enseignants du secteur professionnel;
- Régime budgétaire et financier;
- Politique des déficits;
- Coupures budgétaires.

. Selon quelles modalités les collèges sont-ils informés des mesures d'encadrement décidées par le M.E.Q. et la D.G.E.C.?

3. Respect de la réglementation par les collèges

. Jusqu'à quel point la D.G.E.C. estime-t-elle contraignants pour les collèges les éléments de réglementation autres que les lois et les règlements. Sont-ils indicatifs ou impératifs?

(69)

. Par quels moyens la D.G.E.C. assure-t-elle le respect de ces éléments de réglementation?

. Quelles sont la nature et la fréquence des contrôles qui s'exercent dans les divers secteurs de l'activité collégiale?

- administration générale;
- affaires pédagogiques;
- affaires étudiantes;
- affaires financières;
- affaires de relations de travail;
- éducation des adultes.

. Depuis 1967, combien y a-t-il eu d'enquêtes et de tutelles dans les collèges? Dans chacun des cas, d'où est venue l'initiative? Quelles en ont été les raisons? Quels en ont été les résultats?

4. Usage de leur autonomie par les collèges

. Depuis 1967, dans les différents domaines de leurs responsabilités, des cégeps ont-ils fait usage de toute leur autonomie? S'ils ne l'ont pas fait, quelles en sont les raisons?

. Est-il arrivé, au contraire, qu'ils aient exercé une autonomie dont ils ne disposaient pas? Dans quels cas? Pour quelles raisons?

. Aux yeux de la D.G.E.C., les cégeps se sont-ils comportés comme de véritables partenaires depuis 1967?

5. Évolution future de l'autonomie locale

. Pour les années à venir, quelle évolution de l'autonomie locale la D.G.E.C. entrevoit-elle et estime-t-elle souhaitable.

FNEQ

SCHÉMA D'ENTREVUE

(FEC - FNEQ)

Évolution de l'autonomie des cégeps depuis leur création

Février 1982

Robert Isabelle

Présentation

Le Conseil des collèges a entrepris une étude sur l'autonomie des cégeps, plus précisément sur l'évolution de l'autonomie locale depuis 1967 jusqu'à aujourd'hui. Il s'agit d'illustrer les modifications subies par l'autonomie des cégeps en relation avec les divers organismes qui interfèrent avec eux, notamment la Direction générale de l'enseignement collégial, la Fédération des cégeps, les fédérations syndicales.

Précisons que l'étude ne touche pas la question du partage interne du pouvoir dans les collèges. Cette question fera l'objet d'une autre étude que le Conseil a l'intention d'entreprendre.

Pour mener à bien l'étude sur l'autonomie des cégeps, il a paru nécessaire de procéder à une enquête auprès de personnes à l'oeuvre dans les collèges, de membres de la D.G.E.C. et de responsables syndicaux.

L'enquête vise à recueillir des données objectives et pertinentes décrivant la réalité vécue en matière d'autonomie locale depuis 15 ans.

Le type d'enquête retenu a été celui d'entrevues de groupe. Une telle enquête comporte une dynamique permettant aux participants de se rappeler de nombreux éléments de réponse, de mieux les situer et de mieux évaluer leur importance.

Ce schéma d'entrevue contient 4 blocs de questions. Ils portent sur les points de vue suivants:

- l'implication (i.e. rôle et influence) des collèges dans l'élaboration de quelques grandes mesures de réglementation depuis 1967;
- la centralisation des négociations des conventions collectives;
- l'usage qu'ont fait les collèges de leur autonomie;
- l'évolution future de l'autonomie locale.

Faut-il mentionner que d'autres questions jugées importantes ou intéressantes pour l'étude pourront être ajoutées? Toutefois, afin de faciliter la cueillette des données et le travail du secrétaire, le schéma sera suivi assez fidèlement.

1. Implication des collèges dans l'élaboration de quelques grandes mesures de réglementation depuis 1967

. Quel rôle les collèges ont-ils joué et quelle influence ont-ils exercée dans l'élaboration des grandes mesures de réglementation qui suivent:

- Loi 24;
- Loi 25;
- régime pédagogique (version initiale et modifications ultérieures);
- système de coordination des programmes et des disciplines;
- négociations collectives...

. Quels sont vos commentaires à ce sujet?

2. Centralisation des négociations des conventions collectives

. Au terme de la Loi des collèges, il était pensable que les collèges négocient leurs propres conventions collectives avec leurs employés. Cependant, dès le début au niveau collégial, on en vint à négocier provincialement l'ensemble des conventions collectives.

. Qui a voulu des négociations provinciales et pourquoi?

. Comment a-t-on ou n'a-t-on pas assuré un rôle réel à l'institution qu'est un collège, tant dans les négociations que dans l'application des conventions collectives?

3. Usage de leur autonomie par les collèges

. Depuis 1967, dans les différents domaines de leurs responsabilités, les cégeps ont-ils fait usage de toute leur autonomie? S'ils ne l'ont pas fait, quelles en sont les raisons?

. Est-il arrivé, au contraire, qu'ils aient exercé une autonomie dont ils ne disposaient pas aux yeux du M.E.Q.? Dans quels cas? Pour quelles raisons?

. Depuis 1967, peut-on dire que les cégeps ont été des partenaires de l'État?

4. Évolution future

. Pour les années à venir, quelle évolution de l'autonomie locale est à prévoir?

. Une large autonomie constitue-t-elle une priorité pour les cégeps? Si oui, pour quelles raisons? À supposer qu'elle s'impose, quels seraient les conditions, les obstacles et les étapes d'un redressement dans ce sens?

LISTE DES SOURCES CONSULTÉES

A. RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES INSTITUTIONS D'ENSEIGNEMENT

AUDET, Jean-Paul. Sur la notion de responsabilité de l'institution universitaire. Montréal, Université de Montréal (s.d.). 31 p.

BELLAVANCE, Michel. Le rôle du M.E.Q. dans le système universitaire québécois. Montréal, École nationale d'administration publique, octobre 1978. 24 p.

BOUCHARD, Gilles et Armand GINGRAS. Démocratisation des orientations du développement et de la gestion du système d'éducation. Québec, Ministère de l'éducation, 1975. 64 p.

CARNEGIE COMMISSION ON HIGHER EDUCATION. The capitol and the campus. State Responsability for Postsecondary Education; Report and Recommendations by the Carnegie Commission on Higher Education. New York, McGraw Hill, avril 1971. 156 p.

CLOUTIER, François. L'éducation: l'affaire de tous: discours de la rentrée 1974. Québec, Ministère de l'éducation, 1974. 14 p.

CLOUTIER, François. Pour une véritable décentralisation. Québec, Ministère de l'éducation, 1974. 29 p.

Conférence Québec - Commissions scolaires; document de travail. Québec, Éditeur officiel du Québec, 1978. 123 p.

FÉDÉRATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES CATHOLIQUES DU QUÉBEC. La décentralisation; document d'orientation. Sainte-Foy, juin 1975. 22 p.

FÉDÉRATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES CATHOLIQUES DU QUÉBEC. Le Livre blanc des commissions scolaires; pour une école publique ouverte et une commission scolaire responsable. Sainte-Foy, 1978. 19 p.

FÉDÉRATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES CATHOLIQUES DU QUÉBEC. Position des commissions scolaires. Sainte-Foy, 1979. 22 p.

GARANT, Patrice. Essai sur le service public au Québec. Québec, Université Laval, 1966. 503 p.

GARANT, Patrice. Aspects juridiques des rapports entre certaines autorités gouvernementales et paragouvernementales et les universités. Québec, Conseil des universités, 1980. 366 p. (Collection Dossiers).

GINGRAS, Armand (et autres). Quelques vues pratiques, critiques, optimistes ou sceptiques sur la décentralisation; rapport préparé à l'intention du comité permanent École-décentralisation du

Ministère de l'éducation. Québec, Ministère de l'éducation, Direction générale de la planification, septembre 1974. 167 p.

OSWALD, John W. "The State's Responsability to the Institutions", NCHEMS: Proceedings of the 1976 National Assembly. Boulder, Colorado, National Center for Higher Education Management Systems, 1976, pp. 13-27.

QUÉBEC (PROVINCE). COMMISSION D'ÉTUDE SUR LES UNIVERSITÉS. Les relations de pouvoir. Québec, mai 1979. 77 p.

B. RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES CEGEP

ARGUIN, Gérard. Une théorie de l'organisation scolaire; les nouveaux collèges québécois. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972. 211 p. (Bibliothèque de science administrative, tome VIII).

BEAUDET, André (et autres). Les étudiants adultes et les programmes de l'enseignement collégial. Québec, Direction générale de l'enseignement collégial, mai 1981. 83 p.

CEGEP DE SAINTE-FOY. DIRECTION GÉNÉRALE. Rapport annuel 1980-1981; le collège de Sainte-Foy des années 80, essai de problématique. Sainte-Foy, 1981. 59 p.

CENTRALE DE L'ENSEIGNEMENT DU QUÉBEC. Mémoire à la Commission parlementaire sur les projets de loi 24 et 25. Québec, juin 1979. 70 p.

CENTRALE DE L'ENSEIGNEMENT DU QUÉBEC. Cégep: l'autonomie en veilleuse. Québec, 1979. 16 p. (Les collèges à l'ancre, 4).

CENTRALE DE L'ENSEIGNEMENT DU QUÉBEC. Les lois 24 et 25. Québec, octobre 1979. 20 p. (Les collèges à l'ancre, 5).

COORDONNATEURS ET CONSEILLERS PÉDAGOGIQUES DES SERVICES D'ÉDUCATION DES ADULTES DE NIVEAU COLLÉGIAL. Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la formation professionnelle et socio-culturelle des adultes. (s.l.), décembre 1980. 48 p.

DIAMANT, Robert. Réflexions consécutives aux négociations des conventions collectives 1975-79 dans les cégeps. Montréal, Fédération des cégeps, novembre 1976. 19 p.

FÉDÉRATION DES CEGEP. Le règlement no 4 et le niveau collégial (la certification des maîtres); proposition du comité de la Fédération des cégeps (version provisoire). Montréal (s.d.). 15 p.

FÉDÉRATION DES CEGEP. Mémoire de la Fédération des cégeps à la Commission d'étude et de consultation sur la révision du régime de négociations collectives dans le secteur public et parapublic. Montréal, décembre 1977. 35 p.

FÉDÉRATION DES CEGEP. Mémoire de la Fédération des cégeps à la Commission parlementaire sur l'éducation concernant les projets de loi nos 24 et 25. Montréal, juin 1979. 29 p.

FÉDÉRATION DES CEGEP. Rapport du groupe inter-commissions sur le cadre actuel de négociations des conventions collectives et le régime des relations de travail. Montréal, septembre 1977. 39 p.

FÉDÉRATION DES CEGEP. Réaction au projet du gouvernement à l'endroit des cégeps. Montréal, 1979. Pagination multiple. Comprend:

Affaires étudiantes, 21 p.;
Conseil des collèges, 24 p.;
Éducation des adultes, 23 p.;
Évaluation, 12 p.;
Loi des collèges, 25 p.;
Perfectionnement, 12 p.;
Régime pédagogique, 30 p.

FÉDÉRATION DES CEGEP. Six facettes du développement des cégeps; dossier d'études présenté au comité d'étude du Conseil supérieur de l'éducation sur les besoins de l'enseignement collégial. Montréal, 15 mars 1974. 134 p.

FÉDÉRATION DES CEGEP. Vers l'éducation permanente en passant par l'éducation des adultes; mémoire de la Commission des coordonnateurs de l'éducation permanente au Conseil supérieur de l'éducation. Montréal, janvier 1974. 75 p.

FÉDÉRATION DES CEGEP. COMITE MIXTE D.G.-D.S.P. Les spécialités professionnelles au niveau collégial public. Montréal, avril 1972. 32 p.

FÉDÉRATION DES CEGEP. COMMISSION DES COORDONNATEURS DE L'ÉDUCATION PERMANENTE. Assemblée générale de juin 1977: cahier des résolutions. Montréal, 1977. 11 p.

FÉDÉRATION DES CEGEP. SOUS-COMMISSION DES DIRECTEURS DE L'ÉDUCATION PERMANENTE. Bilan des activités pour l'année 1969-1970. Montréal (s.d.). 44 p.

FORTIER, François G. Structures juridiques des collèges d'enseignement général et professionnel (C.E.G.E.P.) dans le domaine des négociations collectives par rapport aux lois numéro 46 (1971) et numéro 95 (1974). Québec, janvier 1975. 19 p.

GAUDET-CHANDLER, Hélène. L'intégration de l'éducation permanente aux structures de l'enseignement régulier. Montréal, Fédération des cégeps, mars 1972. 18 p.

GINGRAS, Paul-Émile. Le nouveau régime pédagogique; document de travail. Montréal, Association des collèges du Québec, mars 1973. 18 p.

GINGRAS, Paul-Émile. Les réactions au rapport Le Collège. Québec, Conseil supérieur de l'éducation, juillet 1978. 57 p.

GINGRAS, Paul-Émile. Vers l'excellence par l'accréditation. Montréal, Centre d'animation, de développement et de recherche en éducation, juillet 1970. 88 p.

GIRARD, Mathieu. Réflexion sur l'autonomie et la planification des CEGEP. Montréal, CEGEP Bois-de-Boulogne, janvier 1970. 7 p.

ISABELLE, Robert. "L'attribution des programmes aux collèges: un processus qui n'obéit pas toujours aux mêmes lois", Cégepropos, no 75, décembre 1981, pp. 8-11.

LAMY, Georges. Dossier sur l'éducation permanente au collégial. Québec, Direction générale de l'enseignement collégial, mars 1972. 52 p.

LAPERRIÈRE, Jean-Jacques. Propos et commentaires sur le régime pédagogique de l'enseignement collégial. Lévis-Lauzon, Cégep de Lévis-Lauzon, 1978. 75 p. et une annexe.

NOCAUDIE, Dominique. Étude administrative des CEGEP. Québec, Direction générale de l'enseignement collégial, juin 1969. Pagination multiple.

NOCAUDIE, Dominique. Les collèges d'enseignement général et professionnel au Québec. Paris, 1972. 432 p. (Thèse de doctorat présentée à l'Université de droit d'économie et de sciences sociales de Paris).

PAPALE, Antimo. "The Impact of Centralised Bargaining in Quebec", Phi Delta Kappan, vol. 63, no 4, décembre 1981, pp. 250-251.

PARENT, Richard (et autres). Bilan sur l'application du régime pédagogique de l'enseignement collégial; II. rapport final.

Montréal, Fédération des cégeps, Commission des directeurs des services pédagogiques, mai 1974. 249 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DES COLLÈGES. Avis du Conseil des collèges au ministre de l'Éducation concernant l'allocation des ressources au réseau collégial pour l'année 1981-1982 (enseignement régulier). Québec, mars 1981. 29 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DES COLLÈGES. Avis du Conseil des collèges au ministre de l'Éducation concernant l'allocation des ressources au réseau collégial pour l'année 1981-1982 (éducation des adultes). Québec, mai 1981. 23 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DES COLLÈGES. Avis du Conseil des collèges au ministre de l'Éducation concernant le Règlement relatif aux règlements qu'un collège d'enseignement général et professionnel doit adopter en ce qui a trait à certaines conditions de vie étudiante au collège. Québec, décembre 1980. 14 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL DES COLLÈGES. Avis du Conseil des collèges au ministre de l'Éducation concernant le Règlement sur les renseignements que doit contenir le rapport d'activités des collèges d'enseignement général et professionnel. Québec, mai 1981. 10 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION. Le Collège: rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial. Québec, 1975. 185 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION. Le Collège: synthèse de la consultation sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial. Québec, juillet 1975. 197 p.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION. Rapport annuel 1970-1971. Québec, 1972. 352 p.

QUÉBEC (PROVINCE). GOUVERNEMENT. Loi des collèges d'enseignement général et professionnel. Québec, 29 juin 1967.

QUÉBEC (PROVINCE). GOUVERNEMENT. Loi modifiant la Loi des collèges d'enseignement général et professionnel. Québec, 22 juin 1979.

QUÉBEC (PROVINCE). GOUVERNEMENT. Loi sur le Conseil des collèges. Québec, 22 juin 1979.

QUÉBEC (PROVINCE). GOUVERNEMENT. Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec. Québec, 1963 à 1966. Cinq volumes et une annexe.

QUÉBEC (PROVINCE). GOUVERNEMENT. Règlement no 3 relatif aux études pré-universitaires et professionnelles. Québec, 30 mars 1966.

QUÉBEC (PROVINCE). GOUVERNEMENT. COMMISSION D'ÉTUDE ET DE CONSULTATION SUR LA RÉVISION DU RÉGIME DES NÉGOCIATIONS COLLECTIVES DANS LES SECTEURS PUBLIC ET PARAPUBLIC. Rapport Martin-Bouchard. Québec, février 1978. 198 p.

QUÉBEC (PROVINCE). GOUVERNEMENT. COMMISSION D'ÉTUDE ET DE CONSULTATION SUR LA RÉVISION DU RÉGIME DES NÉGOCIATIONS COLLECTIVES DANS LES SECTEURS PUBLIC ET PARAPUBLIC. (Séance du 20 décembre 1977, a.m.). Québec, 1977. 75 p.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. Entente entre les représentants désignés par la Fédération des cégeps d'une part et les représentants du ministre de l'Éducation du Québec d'autre part sur l'organisation de la partie patronale aux fins de la négociation des conventions collectives des cégeps. Québec, novembre 1978. 40 p.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. L'enseignement collégial et les collèges d'enseignement général et professionnel. Québec, octobre 1967. 122 p. (Document d'éducation, 3).

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. Les affaires étudiantes au collégial; orientations et développement. Québec, (s.d.). 61 p.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. Les collèges du Québec; nouvelle étape; projet du gouvernement à l'endroit des CEGEP. Québec, 1978. 79 p.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. Plan de travail pour donner suite au projet du gouvernement à l'endroit des collèges. Québec, 1980. 23 p.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. Protocole ministère de l'Éducation - Fédération des cégeps concernant les conditions de travail des cadres et gérants des collèges. Québec, janvier 1982. 9 p.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. Annuaire de l'enseignement collégial 1967-1968. Québec, 1967.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. Cahiers de l'enseignement collégial 1981-1982; 1: renseignements généraux, disciplines, programmes professionnels. Québec, 1981. 198 p.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. Les frais afférents au collégial: renseignements généraux, directives. Québec, 4e édition, 1982. Pagination multiple.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. (Défense des crédits 1981-1982 de l'enseignement collégial). Québec, 1982. 66 p.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. Journées d'étude cégep, 2 et 3 octobre 1975. Québec, 1975. Pagination multiple.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. Lois, règlements, politiques et procédure de l'enseignement collégial. Québec, 1981. Pagination multiple.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. Rapport du comité d'étude des cours communs à tous les étudiants du CEGEP. Québec, décembre 1970. 70 p.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. Régime budgétaire et financier des collèges d'enseignement général et professionnel. Québec, mars 1981. 91 p. et 11 annexes.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. SERVICE DES PROGRAMMES. Session d'études des directeurs des services pédagogiques, Fort-Prével, 23-27 juin 1969; rapport provisoire. Québec, juillet 1969. 51 p.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL. SERVICE DES PROGRAMMES ET EXAMENS. Session d'études des directeurs des services pédagogiques et du service des programmes et examens, North Hatley, 21-25 juin 1971. Québec, juin 1971. 58 p. et 4 annexes.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. SERVICE GÉNÉRAL DES PERSONNELS DES ORGANISMES D'ENSEIGNEMENT. Évaluation de la négociation collective 1975-1979. Québec, mai 1977. 170 p.

SABOURIN, Robert. Le CEGEP dans son milieu; propos d'un Directeur général lors du colloque de la Fédération des CEGEP 26-28 février 1970. Sherbrooke, février 1970. 36 p.

SAINT-JACQUES, Jean-Marie. "Rapport d'enquête", Bulletin d'information du collège Ahuntsic, vol. 5, no 73, jeudi 11 mars 1982, 4 p.

TREMBLAY, Arthur (et autres). Introduction à l'évaluation continue du système et des institutions de l'enseignement collégial. Tome I, l'évaluation. Tome II, Limoilou. Québec, Cégep de Limoilou, novembre 1979 et janvier 1980. Deux volumes.

99-1541

Les CÉGEP
COLLÈGES D'ÉTAT
ou ÉTABLISSEMENTS
AUTONOMES?

Version abrégée

L'évolution de l'autonomie des CÉGEP de 1967 à 1982

ROBERT ISABELLE

Collection
Études et
réflexions
sur l'enseignement
collégial
1982-1983

E D U Q 8370949 B

LES CEGEP,
COLLÈGES D'ÉTAT
OU
ÉTABLISSEMENTS AUTONOMES?

L'évolution de l'autonomie des cégeps de 1967 à 1982

VERSION ABRÉGÉE

Robert Isabelle

1982

POURQUOI LA COLLECTION "ÉTUDES ET RÉFLEXIONS SUR L'ENSEIGNEMENT COLLÉGIAL"?

Depuis sa création en 1979, le Conseil des collèges a surtout publié des avis, généralement en réponse aux demandes du ministre de l'Éducation.

Désormais, le Conseil veut mettre l'accent sur ses fonctions de recherche et d'animation, sur son rôle de porte-parole de tous les publics intéressés au développement de l'enseignement collégial au Québec.

C'est dans cet esprit que le Conseil des collèges a décidé de publier la collection "Études et réflexions sur l'enseignement collégial".

Par la publication de cette collection, le Conseil veut mettre à la disposition des intéressés des textes sur des sujets qu'il juge vitaux pour le développement de l'enseignement collégial.

Le lecteur ne doit donc pas considérer les documents de cette collection comme des prises de position officielle du Conseil des collèges. Il doit plutôt y voir la contribution du Conseil aux débats sur les grandes questions qui préoccupent ceux et celles qui, à différents titres, citoyens, parents, étudiants, enseignants, administrateurs, s'intéressent à l'enseignement collégial.

Le texte intégral du document sera reproduit en un petit nombre d'exemplaires. Mais, si le contenu le justifie, une version abrégée sera mise à la disposition d'un public plus large.

Le Conseil des collèges

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION. 5

I. LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES CEGEP: UN PROJET AVORTÉ. 9

1. Le projet initial 11

2. La Loi 21: première entorse au projet initial. 13

3. Forte diminution de l'autonomie locale sous la Loi 21: 1967-1979. 14

4. La révision gouvernementale de 1978-1979: consécration et accentuation de l'écart relativement au projet initial. 17

5. Efforts de redressement et élargissement de l'écart quant au projet initial 18

II. UN CHOIX URGENT ET DIFFICILE À FAIRE. 19

III. QUELQUES GRANDES CONDITIONS D'UN REDRESSEMENT DE L'AUTONOMIE DES CEGEP 25

1. Ministère 27

1.1 Réglementation 27

1.2 Contrôles. 30

1.3 Assistance aux collèges. 30

2. Loi 25. 31

2.1 Pouvoirs des cégeps. 31

2.2 Structures administratives 31

3. Collèges. 32

4. Conseil des collèges. 34

LISTE DES SOURCES CONSULTÉES. 35

PRÊSENTATION

À l'automne de 1981, le Conseil des collèges commandait une étude sur l'évolution de l'autonomie des cégeps et en explicitait le sens ainsi que la portée. L'étude devait illustrer les modifications subies par le pouvoir local, principalement en relation avec le ministère de l'Éducation, les fédérations syndicales et la Fédération des cégeps. Entre autres, elle devait montrer l'écart possible séparant, d'un côté, la loi des collèges et le Document d'éducation numéro 3 et, de l'autre, la réglementation concernant les collèges. Plutôt d'ordre descriptif et analytique, cette étude devait indiquer la réalité vécue et servir de base à une autre étude, d'ordre fondamental, s'interrogeant sur le bien-fondé de l'autonomie des collèges et sur ses meilleures conditions de réalisation.

Parallèlement à la publication de la version intégrale de l'étude, (1) le Conseil a jugé utile d'en publier une version abrégée, qui en fasse rapidement connaître l'essentiel.

Ce qu'on trouvera ici, ce sont, à peu de choses près, les grandes conclusions de la version intégrale. Le lecteur désireux de vérifier la méthode suivie et les démonstrations sur lesquelles ces conclusions s'appuient pourra recourir à l'étude complète.

---

(1) ISABELLE, Robert. Les cégeps, collèges d'État ou établissements autonomes? Québec, Conseil des collèges, novembre 1982. 334 p. (Études et réflexions sur l'enseignement collégial, 1).

I

LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES CEGEP: UN PROJET AVORTÉ

De 1967 à 1982, sans qu'ils deviennent des collèges d'État en toute rigueur de termes, les cégeps s'éloignent progressivement et substantiellement de ces établissements autonomes préconisés par le rapport Parent et le Document d'éducation numéro 3 qui devaient, à titre de partenaires de l'État, assurer l'enseignement collégial conçu comme service public. Cette évolution résulte d'un ensemble de causes, qui se conjuguent entre elles dans des proportions variables.

1. Projet initial

Pour les auteurs du rapport Parent, le ministère de l'Éducation est le maître d'oeuvre de l'enseignement collégial. Mais, craignant les effets négatifs de la centralisation, ils suggèrent que cet enseignement soit la responsabilité complémentaire et solidaire du Ministère et d'institutions distinctes, lesquelles ne sont ni des collèges d'État, ni des organismes décentralisés au sens traditionnel. (1) Ils soulignent qu'il faudra trouver un équilibre entre les pouvoirs des partenaires et décrivent à grands traits les rôles respectifs du Ministère et des cégeps.

Le Ministère réglemente les matières essentielles, dans la mesure où cela s'impose pour l'unité et la cohérence du réseau. Générale, (2) cette réglementation s'élabore en concertation avec les

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). GOUVERNEMENT. Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec. Tome III, par. 45. - Dans la suite du texte, les références au rapport Parent seront identifiées par les initiales R.P.

(2) Par exemple, en ce qui regarde l'enseignement, le Ministère se limite à élaborer des programmes-cadres.

collèges. Les contrôles ministériels sont réduits au minimum et ils évitent l'abus de la centralisation. (1) Pour le reste, le rôle du Ministère consiste à fournir aux collèges toute l'aide technique requise afin qu'ils puissent accomplir leur mission au mieux.

Comprenant au plus douze membres représentatifs du milieu et nanti de larges pouvoirs (2), le conseil d'administration préside à l'organisation et au développement du collège, en tenant compte des besoins socio-économiques et des perspectives de développement de la région.

Pour éviter que le système d'enseignement ne s'enroule sur lui-même et que le Ministre ne commette des abus de pouvoir, les auteurs du rapport Parent recommandent la création d'un Conseil supérieur de l'éducation, ayant pour fonction d'aviser le Ministre sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial et capable, le cas échéant, de faire échec à ses préoccupations centralisatrices et électorales. Ils recommandent également que Ministre, Conseil, fonctionnaires et institutions jouent leur rôle propre. Le Ministre élabore et propose la réglementation concernant l'enseignement collégial et les collèges. Le Conseil permet de maintenir le système d'enseignement en contact avec l'évolution de la société, indique les changements à opérer et inspire des plans à long terme. (3) Les fonctionnaires et les collèges appliquent la réglementation.

---

(1) C'est ce qui amène les auteurs du rapport à envisager l'hypothèse que le contrôle de l'enseignement se fasse par l'accréditation des collèges, voire des départements. Cf. R.P., tome II, par. 298.

(2) L'autonomie locale sera d'autant plus grande que les collèges auront d'autres sources de financement que les subventions gouvernementales. Cf. R.P., tome III, par. 546-550.

(3) R.P., tome I, par. 176.

Souscrivant au projet du rapport Parent, les auteurs du Document d'éducation numéro 3 affirment que le gouvernement veut faire des collèges "des partenaires auxquels il pourra déléguer le plus possible de responsabilités." (1)

2. Loi 21: première entorse au projet initial

Dès 1967, la Loi des collèges d'enseignement général et professionnel constitue une entorse au projet initial. Au point de vue de sc nature juridique, le cégep correspond à ce que préconise le rapport Parent et le Document d'éducation numéro 3. Mais ce n'est pas le cas aux points de vue de ses structures administratives et des pouvoirs qui lui sont dévolus.

Le conseil d'administration est lourd - il compte dix-neuf membres - et il se caractérise par la prépondérance numérique des membres en provenance du collège. L'absence de précisions touchant les membres de l'extérieur et la consultation des organismes régionaux assure mal l'influence du milieu socio-économique et laisse une grande latitude au choix discrétionnaire du Ministre.

En contradiction avec l'énoncé de base du Document d'éducation numéro 3 (2) le cégep apparaît comme un organisme distinct exerçant les seuls pouvoirs que lui accorde la loi. Et, dans les affaires administratives et les affaires financières, ces derniers sont très limités.

---

(1) QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. L'enseignement collégial et les collèges d'enseignement général et professionnel, Québec, octobre 1967, p. 47. (Document d'éducation, 3).

(2) "Tout ce qui n'est pas dévolu explicitement à l'action du gouvernement relève de l'action autonome du conseil d'administration". Cf. p. 46.

3. Forte diminution de l'autonomie locale sous la Loi 21: 1967-1979

De 1967 à 1979, on s'éloigne fortement de l'équilibre voulu au départ dans les relations entre l'État et les collèges.

Dans des matières non essentielles mais ayant des incidences importantes sur la vie des collèges, le gouvernement réglemente de façon unilatérale. Le Ministère n'élabore pas de règlements relativement aux matières essentielles (1), si ce n'est dans les affaires de relations de travail et de ressources humaines. (2) Sur de nombreux plans, cette réglementation convient mal aux collèges. De plus, elle s'élabore en dehors d'un véritable partnership. À la place de règlements dans les matières essentielles, la Digec établit des régimes, des normes, des règles, des procédures et des directives, qu'elle modifie quand elle le juge opportun ou nécessaire, assez souvent sans égard pour la planification des collèges. Si on fait exception du régime pédagogique, le rôle et l'influence des cégeps en ce qui a trait à la réglementation de la Digec ne sont pas ceux d'un partenaire digne de ce nom, en raison de structures et de règles de partnership mal définies, restrictives, aléatoires ou simplement inexistantes. Ministre et Digec ont tendance à se comporter comme s'ils avaient la responsabilité directe des collèges.

---

(1) Ceci, assez souvent, malgré les demandes répétées et insistantes des responsables locaux.

(2) Conventions collectives et règlements concernant les conditions d'emploi des directeurs généraux ainsi que des cadres et gérants.

S'il n'y a pratiquement pas de contrôle externe de l'enseignement, les contrôles dans les affaires financières et matérielles sont nombreux et s'accompagnent souvent de procédures longues et complexes.

Loin de s'élargir, les pouvoirs des collèges se rétrécissent, au profit du gouvernement, du Ministère, de la Digec, des syndicats et même, dans le domaine des relations de travail, de la Fédération des cégeps.

Par ailleurs, les collèges éprouvent des difficultés à pleinement exercer les pouvoirs qui leur restent et qui demeurent appréciables dans bien des cas. Cela tient à la composition du conseil d'administration, aux relations entre les composantes des collèges, à la situation faite aux directeurs généraux et aux directeurs des services pédagogiques et au comportement d'un bon nombre d'administrations locales. À la limite, le conseil d'administration fonctionne comme une assemblée délibérante, entérinant le point de vue des éléments internes dominants. Trop peu nombreux et souvent insuffisamment armés, les représentants du milieu régional ne peuvent pas largement ouvrir le collège sur ce dernier et trancher les litiges internes dans le sens du bien commun. Affiché ou latent, un affrontement pour ainsi dire permanent s'installe dans bien des collèges entre, d'un côté, les administrateurs locaux et, de l'autre, les enseignants, les étudiants, les professionnels non enseignants et le personnel de soutien. Dotés de mandats limités à trois ans et dont le renouvellement doit être soumis à l'avis d'une commission pédagogique souvent devenue tribune syndicale, les directeurs généraux et les directeurs des services pédagogiques sont dans une situation précaire, qui est

loin de leur faciliter l'exercice de responsabilités mal acceptées par l'ensemble de la communauté du collège. De plus, chez un nombre non négligeable d'administrations locales, on remarque une attitude de dépendance à l'endroit du Ministère et le réflexe de se protéger en ayant recours à une autorité extérieure.

Face à la situation, la Fédération des cégeps se sent quelque peu impuissante. Avant tout, elle est un organisme de services. Par ailleurs, elle n'est pas poussée par les collèges à intervenir de façon politique pour protéger l'autonomie locale. Toutefois, en vue d'exercer un minimum d'influence dans ce sens, elle joue le jeu de la centralisation de l'élaboration et de l'application des conventions collectives.

Au cours de cette période de douze ans, tout particulièrement de 1967 à 1970, le cas de l'éducation des adultes, où l'autonomie locale est notablement plus grande, s'impose comme exemplaire. On y rejoint en quelque sorte les grandes orientations esquissées par le rapport Parent dans la perspective de l'éducation permanente. De plus, c'est dans ce domaine que les collèges vivent le plus leur appartenance au milieu et leur mission de répondre aux besoins socio-économiques et aux perspectives de développement régional, comme l'avaient préconisé la Commission royale d'enquête et le Document d'éducation numéro 3. (1)

---

(1) Cf. L'enseignement collégial et les collèges d'enseignement général et professionnel, pp. 44-46.

4. Révision gouvernementale de 1978-1979: consécration et accentuation de l'écart relativement au projet initial

Par la publication d'un Livre blanc sur l'enseignement collégial en 1978 et la promulgation de la Loi sur le Conseil des collèges (Loi 24) ainsi que de la Loi modifiant la Loi des collèges d'enseignement général et professionnel (Loi 25) en 1979, le gouvernement procède à la révision de ses relations avec les collèges. Cette révision consacre et accentue l'écart entre ce qu'elles sont devenues et le projet initial.

Le Livre blanc fait du redressement de l'autonomie locale une de ses grandes priorités. Mais il ne procède pas au bilan des relations entre l'État et les collèges. Et l'ensemble des mesures qu'il préconise en vue de ce redressement fait des collèges bien plus des succursales que des partenaires de l'État.

La création du Conseil des collèges constitue un retour au rapport Parent et fournit un support à l'autonomie locale. Mais, à l'encontre des avis exprimés par les organismes concernés, la Loi 25 augmente le divorce entre la nature juridique du cégep et ses structures administratives de même que ses pouvoirs. Le conseil d'administration s'alourdit et passe à vingt membres. Professionnels non enseignants et personnel de soutien y ont maintenant leurs représentants. Les membres socio-économiques ne sont plus que quatre. Les modalités de consultation du milieu régional et les critères de choix de ces membres ne sont pas précisés. Le rôle de la commission pédagogique et la situation du directeur général et du directeur des services pédagogiques demeurent fondamentalement les mêmes. Au moyen des règlements généraux qu'il

peut faire, le rayon d'intervention du lieutenant-gouverneur s'agrandit et il englobe maintenant des domaines jusqu'alors sous la seule responsabilité des collèges, tels celui des affaires étudiantes et des relations de travail concernant les employés non membres d'une association accréditée. Les menaces d'enquête et de tutelle se multiplient et se justifient par des motifs aussi généraux que s'adonner à des pratiques ou tolérer une situation incompatibles avec les fins de l'institution.

5. Efforts de redressement et élargissement de l'écart par rapport au projet initial

De 1979 à 1982, les relations entre l'État et les collèges ont deux caractéristiques.

Tout en trahissant encore des réflexes de dépendance à l'endroit du Ministère, les administrations locales défendent et affirment leur autonomie avec une vigueur nouvelle. Cette attitude coïncide avec l'avènement du Conseil des collèges et la restructuration de la Fédération des cégeps.

Toutefois, en ce qui concerne les structures et les règles de partnership dans l'élaboration de la réglementation, on note un recul important du côté des affaires pédagogiques. Touchant les négociations collectives des ententes de travail il y a bien amélioration, mais les collèges ne pèsent pas lourd dans certaines décisions fondamentales dont ils auront à subir les conséquences. Par ailleurs, trois facteurs viennent grever l'autonomie locale de façon plus notable. Il s'agit de l'interventionnisme et de l'ingérence du gouvernement, des contraintes des conventions collectives ainsi que des effets conjugués des restrictions et des normes budgétaires.

II

UN CHOIX URGENT ET DIFFICILE Ā FAIRE

Au cours de leurs quinze années d'existence, les cégeps ne sont pas, dans l'élaboration de la réglementation concernant le réseau collégial, les partenaires de l'État que voyaient en eux le rapport Parent et le Document d'éducation numéro 3. Et ils deviennent des institutions hybrides, à la fois collèges d'État et établissements autonomes, la dimension collège d'État l'emportant nettement sur l'autre.

Une telle situation engendre toutes sortes d'effets négatifs, tels l'attentisme, la confusion des rôles, la manipulation, la frustration, les tensions internes, l'inefficacité, la vaine dépense de temps, d'énergie et d'argent, la démobilisation. Jamais autant qu'en période de négociations de conventions collectives ou de conflits de travail les contradictions marquant les relations entre l'État et les collèges ne se révèlent-elles dans une lumière aussi crue. En témoignent les deux faits suivants. Le mercredi 13 octobre 1982, les enseignants des cégeps se livrent à un débrayage de deux heures pour protester contre le programme de restrictions salariales du gouvernement. Quelques jours plus tôt, le Premier ministre a affirmé qu'il était improbable que les salaires des manifestants soient coupés ou que d'autres sanctions soient prises. Entre autres, la Fédération des cégeps est intervenue pour rappeler au Premier ministre l'illégitimité du geste et le prévenir qu'il est du devoir des collèges de ne pas rémunérer les heures chômées illégalement. Le vendredi 15 octobre, un porte-parole du ministère de l'Éducation annonce que "les salaires des employés du réseau collégial qui ont participé à cette grève seront diminués des heures qu'ils n'ont pas travaillées, à la demande du ministre, Camille Laurin." Les collèges étant légalement libres de rémunérer leurs employés, le porte-parole ministériel précise: "Ils gèrent

leurs fonds eux-mêmes, mais nous sommes en droit de couper leurs subventions." (1) Toujours le vendredi 15 octobre, l'intersyndical (sic) du Collège du Vieux-Montréal rend publique une demande au ministre de l'Éducation. Le texte fait observer que, depuis deux ans, le collège a aboli quarante-trois postes d'employés de soutien, entraînant une détérioration des conditions de travail et de la qualité de l'enseignement d'autant plus grande que le nombre d'étudiants a sensiblement augmenté. Par ailleurs, il souligne qu'à l'automne 1981 le conseil d'administration a affecté des surplus budgétaires excédant 600 000,00 $ à des investissements destinés à "camoufler des erreurs administratives" présumément commises au moment de la construction du collège. En conséquence, le texte demande "de la part du ministre un regard plus critique sur les choix budgétaires du collège." (2)

Il est assez évident que si la situation faite aux cégeps peut servir les intérêts du gouvernement et ceux des syndicats, elle ne permet pas aux institutions de remplir leur mission au mieux. Un choix s'impose donc entre la formule des collèges d'État et celle des établissements autonomes.

Urgent, ce choix n'est pas facile. Est-il possible d'infléchir l'orientation qu'ont prise les relations de l'État et des collèges depuis quinze ans? Le projet du rapport Parent et du Document d'éducation numéro 3 est-il encore souhaitable et réalisable? Presqu'unanimement, le milieu collégial répudie la formule des collèges d'État.

---

(1) Cf. La Presse, vendredi 15 octobre 1982, p. A 2. Voir aussi, ibid., lundi 18 octobre 1982, p. A 7.

(2) Cf. La Presse, vendredi 15 octobre 1982, p. A 7.

Mais toutes les parties concernées sont-elles prêtes à accepter les conséquences que ce choix implique pour elles? Dans l'hypothèse d'un redressement de l'autonomie locale, quelles en seraient les meilleures conditions de réalisation?

Il n'entre pas dans le cadre de la présente étude de répondre à ces questions. (1) Mais on peut en dégager quelques grandes conditions d'un éventuel retour aux relations de l'État et des collèges voulues par le rapport Parent et le Document d'éducation numéro 3.

---

(1) Le Conseil a l'intention de les aborder dans une étude ultérieure.

III

QUELQUES GRANDES CONDITIONS D'UN RETOUR AU PROJET INITIAL TOUCHANT LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES CEGEP

Les conditions générales d'un retour à l'équilibre des pouvoirs entre "deux autorités complémentaires et nécessairement solidaires" (1) concernent le gouvernement et le Ministère, la Loi 25, les collèges, le Conseil des collèges, la Digec, les syndicats des employés des collèges et la Fédération des cégeps. Mais ce n'est qu'incidemment qu'il sera question de la Digec, des syndicats et de la Fédération.

1. Ministère (2)

L'enseignement collégial étant un service public, c'est le Ministère qui en est le premier responsable. Sa responsabilité s'exerce sur trois plans: la réglementation, le contrôle de l'application de la réglementation, l'assistance aux collèges.

1.1 Réglementation

En ce qui regarde la réglementation relevant du Ministère, quatre questions se posent: quels sont les objets de cette réglementation, quelle en est l'importance, quelles doivent en être la nature et les modalités d'élaboration.

---

(1) R.P., tome III, par. 45.

(2) Ce qui est dit ici vaut, mutatis mutandis, pour le gouvernement.

En plus du rapport Parent, d'autres travaux ont abordé la question des objets de la réglementation ministérielle. (1) De l'un à l'autre, on note des convergences et des divergences. (2) Des précisions s'imposent donc dans ce domaine. Comme le recommande le rapport Tremblay, le Ministère devrait procéder, en consultation avec le Conseil des collèges, à l'identification des matières faisant l'objet de définitions et de règlements à l'échelle du système. (3)

La réglementation ministérielle sert de fondement à l'autonomie locale, à l'organisation et au développement de l'enseignement collégial. (4) Or, il y a peu de règlements ministériels en dehors du domaine des relations de travail. Aussi le rapport Tremblay recommande-t-il

---

(1) Cf. NOCAUDIE, D. Étude administrative du CEGEP. Québec, Direction générale de l'enseignement général, juin 1969. Pagination multiple. - QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION. Le Collège; rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial. Québec, 1975. 185 p. - TREMBLAY, A. (et autres). Introduction à l'évaluation continue du système et des institutions de l'enseignement collégial. Québec, Cégep de Limoilou, 1979 et 1980. Deux volumes.

(2) Parmi les points de convergence, il y a la création et la répartition des établissements; la répartition des programmes entre les collèges; le financement; les programmes d'enseignement; l'admission des étudiants; la qualification, la certification et la rémunération du personnel. La reconnaissance des études constitue un point de divergence.

(3) Cf. vol. I, p. 275.

(4) C'est peut-être bien dans le cas de l'éducation des adultes que les conséquences négatives de l'absence de réglementation gouvernementale et ministérielle de base se manifestent le plus clairement.

> *que, dans les matières qui sont de l'ordre du système, le ministre ait l'obligation et non pas seulement le pouvoir de "définir", de "réglementer" ou d'agir de toute autre manière requise pour maintenir la cohérence de l'ensemble du réseau de l'enseignement collégial.* (1)

Nécessaire, la réglementation ministérielle doit être claire et générale. À ce double point de vue, il s'impose, entre autres, de reconsidérer le régime budgétaire et financier, les programmes d'enseignement et les conventions collectives. Un budget global, des programmes-cadres et des conventions collectives simplifiées et allégées (2) constituent des requêtes souvent répétées par les collèges.

Pour que les collèges soient vraiment associés à l'État dans l'élaboration de cette réglementation, comme l'a voulu le rapport Parent, il faut plus que des structures d'information et de consultation. Il faut des structures et des règles de concertation analogues à celles qu'on retrouve dans le protocole entre le Ministère et la Fédération des cégeps au sujet des conditions de travail des cadres et gérants des collèges. (3)

---

(1) Cf. vol. I, p. 275.

(2) Entre autres, la détermination de structures internes qui relèvent de l'autonomie statutaire des collèges, comme les départements et la commission pédagogique, ne doit pas être négociée et faire partie des dispositions des conventions collectives.

(3) QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. Protocle ministère de l'Éducation - Fédération des cégeps concernant les conditions de travail des cadres et gérants des collèges. Québec, janvier 1982. 9 p.

1.2 Contrôles

Au point de vue des contrôles exercés par le Ministère, on se retrouve devant une situation curieuse. Il n'y a pratiquement aucun contrôle du domaine capital de l'enseignement. Par contre, il y a pléthore de contrôles dans les affaires financières et matérielles.

Il paraît s'imposer que le Ministère assure l'implantation d'un système de contrôle de l'enseignement qui ne porte pas atteinte à l'autonomie locale.

Par ailleurs, les contrôles ministériels dans les affaires financières et matérielles devraient se faire moins étouffants et porter plus sur les résultats que sur les activités, les normes et les ressources. (1)

1.3 Assistance aux collèges

Selon le rapport Parent, le Document d'éducation numéro 3 et le rapport Nadeau, le rôle du Ministère doit se définir plus en termes d'assistance professionnelle et technique aux collèges qu'en termes de contrôles. C'est ainsi, par exemple, qu'il faudrait songer à l'établissement d'un centre de ressources en évaluation institutionnelle.

---

(1) À ce sujet, voir l'étude de Michel BELLAVANCE, Le rôle du M.E.Q. dans le système universitaire québécois. Montréal, ENAP, 1978. 24 p.

2. Loi 25

La Loi 25 demande à être retouchée pour qu'il y ait cohérence entre, d'un côté, la nature juridique du cégep, c'est-à-dire une corporation publique autonome, et, de l'autre, ses pouvoirs et ses structures administratives. Il faut à la fois augmenter les pouvoirs des collèges et rendre ceux-ci capables d'exercer pleinement leurs pouvoirs.

2.1 Pouvoirs du cégep

La stricte tutelle à laquelle les collèges sont soumis dans les affaires administratives et financières doit être assouplie. Les règlements généraux que peut faire le lieutenant-gouverneur concernant les règlements qu'un collège doit adopter, le contenu du rapport annuel, les conditions d'emploi des membres du personnel non membres d'une association accréditée, les conditions et les modes d'aliénation des biens meubles et immeubles excédentaires, la procédure de nomination, de renouvellement de mandat et de destitution du directeur général et du directeur des services pédagogiques conviennent à des établissements d'État, mais pas à des établissements autonomes.

Les menaces d'enquête et de tutelle qui pèsent sur les collèges et qui peuvent se justifier par des motifs vagues ne sont pas acceptables.

2.2 Structures administratives du cégep

Les modifications à apporter aux structures administratives touchent la composition du conseil d'administration, le choix des représentants

du milieu et la situation du directeur général et du directeur des services pédagogiques.

Le conseil d'administration doit être allégé sensiblement et, à tout le moins, les représentants du milieu régional doivent être plus nombreux que les représentants du collège.

Les critères du choix des représentants du milieu et les procédures de consultation des organismes régionaux demandent à être précisés.

Pourquoi le directeur général et le directeur des services pédagogiques ne seraient-ils pas nommés par le conseil d'administration, après consultation de la commission pédagogique dans le cas du second, et ne verraient-ils pas leurs contrats renouvelés à chaque année, à moins de dénonciation de part et d'autre, à l'instar des autres cadres?

3. Collèges

La réalisation du projet initial touchant les relations entre l'État et les cégeps exige que ceux-ci satisfassent aux quatre conditions suivantes: le recours à des sources de financement autres que gouvernementales, le partage de certaines responsabilités avec les enseignants, le plein exercice de leurs pouvoirs et la concertation entre eux.

Il n'y a guère d'autonomie administrative possible sans autonomie financière. Aussi le rapport Parent avait-il prévu que les collèges recevraient des fonds des municipalités ainsi que des commissions scolaires et feraient appel "aux organismes industriels et commerciaux

et aux groupes sociaux susceptibles de contribuer à leur développement". (1) Plus que jamais s'impose-t-il que les collèges trouvent les moyens appropriés de faire appel aux ressources de leurs milieux.

L'affrontement qui a trop longtemps duré entre les administrateurs et les enseignants provient peut-être bien d'un faux problème. Partant du fait qu'ils répondent de la qualité de l'enseignement, les premiers veulent le contrôler directement et dans le détail. Arguant qu'un tel contrôle relève de leur compétence professionnelle, les seconds s'y opposent. Il faut, croyons-nous, distinguer deux niveaux de responsabilités différents et complémentaires et les articuler l'un à l'autre. Ce sont effectivement les enseignants qui ont la compétence professionnelle pour évaluer la qualité de l'enseignement. Et ce sont les administrateurs qui ont la responsabilité de prendre les décisions exigées par la qualité de l'enseignement. Dès lors, la façon de sortir de l'impasse paraît claire. Il faudrait qu'à l'instar des professionnels des établissements de santé, les professionnels de l'enseignement décident dans le domaine de leurs resporsabilités propres et recommandent à la direction les mesures administratives requises pour assurer la qualité de l'enseignement. Cela suppose, évidemment, que les enseignants fassent le départ entre leurs préoccupations syndicales et leurs responsabilités professionnelles et que les administrateurs acceptent de partager leurs pouvoirs dans les affaires pédagogiques, selon l'esprit de la loi des collèges. (2)

---

(1) R.P., tome III, par. 537 et 547-550. - Cf. aussi Le Collège, p. 127.

(2) Il nous semble qu'une telle perspective serait un apport important dans les négociations collectives.

Comme le souligne le rapport annuel 1980-1981 du Collège de Sainte-Foy, une autre condition de la reconquête de l'autonomie locale consiste à "examiner attentivement les prérogatives conférées par la charte et les exercer en rompant avec la tradition de passivité". (1)

Pour mettre un terme à l'association chimérique du pot de terre et du pot de fer, il faut de plus que les collèges apprennent à se concerter entre eux et à s'unir solidement au sein de leur Fédération.

4. Conseil des collèges

Certains voient dans le Conseil des collèges la dernière chance de la restauration de l'autonomie locale. De fait, en vertu de ses fonctions et de l'autorité morale dont il est investi, le Conseil peut jouer un rôle considérable dans ce sens.

Mais la pente à remonter est si longue et si raide que le retour aux relations entre l'État et les cégeps souhaité par le rapport Parent et le Document d'éducation numéro 3 ne paraît pas possible sans que l'ensemble des conditions rapidement évoquées ici ne se réalise.

---

(1) CEGEP DE SAINTE-FOY. DIRECTION GÉNÉRALE. Rapport annuel 1980-1981; le Collège de Sainte-Foy des années 80: essai de problématique, Sainte-Foy, 1981, p. 22.

LISTE DES SOURCES CONSULTÉES

BELLAVANCE, Michel. Le rôle du M.E.Q. dans le système universitaire québécois. Montréal, École nationale d'administration publique, octobre 1978. 24 p.

CEGEP DE SAINTE-FOY. DIRECTION GÉNÉRALE. Rapport annuel 1980-1981; le Collège de Sainte-Foy des années 80: essai de problématique. Sainte-Foy, 1981. 59 p.

NOCAUDIE, Dominique. Étude administrative des CEGEP. Québec, Direction générale de l'enseignement collégial, juin 1969. Pagination multiple.

QUÉBEC (PROVINCE). CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION. Le Collège; rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial. Québec, 1975. 185 p.

QUÉBEC (PROVINCE). GOUVERNEMENT. Loi des collèges d'enseignement général et professionnel. 29 juin 1967.

QUÉBEC (PROVINCE). GOUVERNEMENT. Loi modifiant la Loi des collèges d'enseignement général et professionnel. 22 juin 1979.

QUÉBEC (PROVINCE). GOUVERNEMENT. Loi sur le Conseil des collèges. 22 juin 1979.

QUÉBEC (PROVINCE). GOUVERNEMENT. Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la Province de Québec. Québec, 1963-1966. Cinq volumes et une annexe.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. L'enseignement collégial et les collèges d'enseignement général et professionnel. Québec, octobre 1967. 122 p. (Document d'éducation, 3).

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. Les collèges du Québec; nouvelle étape; projet du gouvernement à l'endroit des CEGEP. Québec, 1978. 79 p.

QUÉBEC (PROVINCE). MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. Protocole ministère de l'Éducation - Fédération des cégeps concernant les conditions de travail des cadres et gérants des collèges. Québec, janvier 1982. 9 p.

TREMBLAY, Arthur (et autres). Introduction à l'évaluation continue du système et des institutions de l'enseignement collégial. Tome I, l'évaluation. Tome 2, Limoilou. Québec, Cégep de Limoilou, novembre 1979 et janvier 1980. Deux volumes.